

MAGHREB MOYEN-ORIENT

Une priorité de politique étrangère pour la France

AVICENNE

Mars 2017

Le Groupe Avicenne est un groupe de réflexion qui réunit depuis 2007 des chercheurs, des diplomates et des journalistes de sensibilités politiques différentes, qui s'intéressent au Maghreb et au Moyen-Orient. La plupart d'entre eux y ont été en poste et ont été impliqués à Paris ou sur place dans les événements qui y sont survenus dans les années récentes.

Ce rapport a été rédigé avec les contributions notamment de Denis Bauchard, Frederic Charillon, Jean-Claude Cousseran, Agnès Levallois, Dorothee Schmid, Alexis Varende.

Site : <https://groupeavicenne.wordpress.com/>

Facebook : <https://www.facebook.com/GroupeAvicenne/>



Avicenne (980-1037) : médecin, savant, philosophe, conseiller de l'émir, il est considéré comme un des grands penseurs du Moyen-Age. Né près de Boukhara en Asie centrale, il écrivait en arabe. Représentatif avant l'heure de l'islam des Lumières, sa pensée a été influencée par Aristote dont il a été un des passeurs.

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	4
INTRODUCTION	8
I/ UNE RÉGION EN TURBULENCES	9
1-Etats faillis, pays fragiles, et pôles de stabilité	9
2-Un bouleversement géostratégique	12
3-Aux origines des turbulences	15
II/ UNE POLITIQUE FONDÉE SUR DES ATOUTS ET DES PRINCIPES	20
1-Les atouts de la France	20
2-Des principes consensuels	22
III/ UNE DIPLOMATIE DE PRÉSENCE ET D'ACTION	25
1-Tirer les conséquences de la priorité de la lutte contre le terrorisme	25
2-Développer le dialogue avec les sociétés civiles	29
3-Maintenir le contact avec les acteurs non-étatiques	32
4-Consolider les États et contribuer à la solution des crises régionales	33
5-Développer un partenariat avec les acteurs qui comptent	41
6-Promouvoir des initiatives pour stabiliser la région	42
IV/ UN AVENIR INCERTAIN	45
1- Les scénarios du possible	45
2- Des facteurs d'incertitude	47
CONCLUSION	50
ANNEXES	51
1-La Libye : la recherche d'une solution consensuelle	51
2-La tragédie syrienne	53
3-La question palestinienne dans l'impasse	57
4-La Turquie : le temps de réfléchir	60

RÉSUMÉ

Du Sahel à l'Indonésie, un arc de crise s'est formé: la plupart des pays musulmans sont confrontés à des troubles, des violences voire des situations de guerre. Si le Moyen-Orient est l'épicentre de ces violences et est devenu avec l'Etat islamique et Al Qaïda un vivier proliférant de terroristes, ces violences essaiment en Afrique comme en Europe et affectent la sécurité de nombreux pays, dont la France touchée à de nombreuses reprises par des attentats djihadistes. En fait cette zone connaît de profondes mutations dont le mal nommé printemps arabe n'est qu'une des manifestations. Les sociétés sont profondément affectées par la modernité et par le processus de mondialisation. On assiste tout à la fois à un rejet de l'Occident et à une contestation de l'autorité, qu'elle soit politique ou sociétale. Le slogan « L'islam est la solution » sert de programme aux mouvements islamistes qui apparaissent comme une alternative. Une frange radicalisée bascule dans le djihad et représente une menace terroriste qui risque d'affecter encore longtemps la sécurité du monde, en particulier de l'Europe, proche de cette région. Or nous sommes liés au Maghreb et le Moyen-Orient par une histoire partagée, par la proximité géographique, par des intérêts culturels et économiques mutuels. Les événements qui s'y déroulent ne peuvent nous laisser indifférents

A la veille d'une importante échéance politique française, le groupe Avicenne a entrepris une réflexion sur ce monde en plein bouleversement et plus précisément sur la région qui, du Maroc à l'Iran en passant par la Syrie, est la plus affectée par cette évolution et propose des orientations qui marquent une inflexion de la politique étrangère menée depuis dix ans.

° Un arc de crises qui menace notre sécurité

La situation sur le terrain est complexe avec de nombreux acteurs régionaux ou extérieurs à la région, ayant des objectifs différents et développant des politiques souvent déstabilisatrices. Globalement, cette région connaît de fortes turbulences, qui vont des violences intermittentes à de véritables guerres. Le nombre d'Etats faillis augmente tandis que de plus en plus de pays, y compris ceux où apparemment l'ordre règne, présentent des fractures et des fragilités. Cette situation a des conséquences graves qui dépassent cette région : une nouvelle donne géopolitique au détriment de l'Occident ; une menace terroriste grave qui affecte directement notre pays ; des flux de réfugiés d'une ampleur sans précédent, attirés vers l'Europe ; une remise en cause des frontières.

Ces turbulences ne sont pas nées du hasard. Elles résultent de la conjonction d'évènements ou d'évolutions qui ont profondément affecté l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, parfois depuis plus d'un siècle: le poids de l'Histoire, ces pays longtemps sous la domination ottomane puis celle de la colonisation, ayant acquis leur indépendance souvent dans le ressentiment ; la faillite de leur

gouvernance quand ils sont devenus indépendants ; la montée de l'islam radical depuis une trentaine d'années ; l'échec, sans doute provisoire, des révolutions arabes ; l'affrontement par procuration entre l'Iran et l'Arabie saoudite qui instrumentalise l'opposition pluriséculaire entre chiites et sunnites qui se manifeste sur de nombreux champs de bataille ; les interventions occidentales à répétition, notamment celle des Etats-Unis en 2003 en Irak, particulièrement déstabilisatrice.

° Une région prioritaire pour la politique étrangère

Ce diagnostic offre des pistes de réflexion qui pourraient orienter notre politique étrangère au Maghreb et au Moyen-Orient, en prenant en considération les intérêts fondamentaux de la France sur le long terme. Le groupe Avicenne est bien conscient de la difficulté de l'exercice, compte tenu de la complexité et de la fluidité de la situation qui apparaît souvent hors contrôle et de la diversité des parties prenantes, y compris d'acteurs non étatiques disposant de la force armée. Par ailleurs, il est toujours plus facile de poser un diagnostic que de définir des lignes d'action concrètes et opérationnelles. De plus la marge de manœuvre et la capacité d'influence dont disposent les pays occidentaux, notamment la France, ne sont plus ce qu'elles étaient. Mais la France ne peut pas négliger cette région qui représente son environnement immédiat et où elle a de forts intérêts économiques et culturels. Elle dispose d'atouts que sa diplomatie sait utiliser souvent avec efficacité. Elle reste une puissance d'influence grâce notamment à sa position de membre permanent du Conseil de sécurité et à sa place au sein de l'Europe. Les propositions qui sont ainsi faites doivent respecter les principes fondamentaux qui, dans le passé, ont animé notre politique étrangère : l'indépendance, le dialogue avec tous et le rôle d'« honnête courtier », la recherche de l'intérêt national dans une perspective à long terme, la non-ingérence dans les affaires intérieures des pays souverains et, en dernier recours, des interventions militaires, subordonnées à l'accord des gouvernements légaux ou avalisées par le Conseil de sécurité. La France doit développer une politique étrangère, conforme à ses intérêts à long terme, avec trois objectifs : contribuer à la sécurité de notre pays, travailler à la solution des principales crises régionales, établir avec les sociétés civiles du sud des partenariats porteurs de paix.

° Six orientations majeures

Sur la base de ces objectifs, nos propositions sont les suivantes.

Agir en concertation avec l'Allemagne et nos principaux alliés européens. Face aux bouleversements que connaissent le Maghreb et le Moyen-Orient et au terrorisme, la France et l'Allemagne sont également concernées. Aucun pays européen ne dispose seul des moyens d'apporter des réponses solides aux défis de l'arc de crise. Nos deux pays comptent également une population importante venant de cette région. Seule une politique concertée, conçue et mise en œuvre par la France et l'Allemagne, et étendue à nos proches alliés européens, est de nature à permettre dans la durée une action ambitieuse.

Dialoguer avec tous les acteurs qui comptent dans la région.

Parmi les acteurs présents dans la région, dont certains ont été trop souvent négligés, on doit compter la Russie redevenue un acteur majeur dans cette zone où elle a étendu son influence au-delà de celle de l'URSS. Si ses intérêts ne coïncident pas toujours avec les nôtres, nous partageons le même souci de lutter contre le terrorisme. La Chine est de plus en plus présente avec des objectifs politiques qui dépassent largement les préoccupations commerciales initiales. Tout aussi important est l'Iran qui a étendu son influence sur le Moyen-Orient arabe : son action peut être déstabilisatrice, mais elle a besoin en même temps de stabilité pour mobiliser tous ses moyens pour rétablir la croissance de son économie. La France peut contribuer à encourager l'Iran et l'Arabie saoudite à normaliser leurs relations, car leur rapprochement est une condition essentielle d'une véritable normalisation de cette

zone sensible. Le dialogue politique doit également s'intensifier avec les acteurs non-étatiques de plus en plus influents, tout au moins ceux qui sont « fréquentables » et qui doivent être définis au cas par cas. A cet égard une diplomatie informelle de type Track II doit être développée dans la discrétion.

Agir plus efficacement auprès des sociétés civiles

La France doit poursuivre et renforcer sa politique de consolidation des Etats, à travers sa coopération dans le domaine militaire comme dans celui de la gouvernance. Elle doit plus encore accroître son action auprès des sociétés civiles en pleine mutation, qui éprouvent un fort ressentiment envers l'Occident et sont le plus souvent en grand désarroi. Elle dispose déjà des outils nécessaires : réseau des lycées français à l'étranger, Instituts français de recherche à l'étranger, centres culturels, programmes de personnalités d'influence, octroi de bourses, audiovisuel extérieur, coopération universitaire. Mais ces outils ne sont pas à la hauteur des problèmes. Il convient de les dynamiser et d'augmenter substantiellement leurs moyens. D'autres instruments sont à mettre en place : un Erasmus méditerranéen, des centres de réflexion plus spécialement dédiés à cette région, un soutien aux coopérations privées à caractère professionnel, une plus forte concertation avec les ONG nationales ou internationales.

Contribuer à la solution des crises régionales.

Nous devons réaffirmer notre intérêt prioritaire pour le Maghreb avec lequel nous avons des liens particulièrement forts. En Libye, dont la situation d'anarchie a des conséquences directes et graves sur les pays du sud de l'Europe et le Sahel, il convient d'œuvrer pour le rapprochement entre les forces politiques et militaires qui s'affrontent d'afin de rétablir les structures étatiques et administratives indispensables à la stabilisation du pays.

Il faut également mettre fin à la tragédie syrienne. La situation actuelle ne saurait être réglée par la voie militaire. Seule une solution politique peut permettre le retour de la paix. La voie sera longue, difficile, mais une fenêtre d'opportunité peut s'ouvrir. La Russie, qui a déjà engrangé les fruits de son intervention brutale, a tout intérêt à imposer une solution politique à Bachar al-Assad malgré les réticences de son allié iranien qui n'a pas les mêmes objectifs. Après avoir gelé la situation par un véritable cessez-le-feu, accompagné d'une aide humanitaire massive, une solution politique paraîtrait possible sur les bases acceptées de façon consensuelle dans la résolution 2254 du 18 décembre 2015.

La création de l'Etat palestinien reste un objectif majeur. Seule la solution des deux Etats est de nature à assurer la sécurité d'Israël et répondre aux aspirations des Palestiniens. Or elle est gravement menacée par la politique d'annexion de la Cisjordanie mise en œuvre par le gouvernement israélien. La France doit rappeler son attachement à cette solution qui doit déboucher sur sa reconnaissance d'un Etat palestinien et préserver le statut de Jérusalem comme capitale des deux Etats.

Enfin il faut veiller à la bonne mise en œuvre de l'accord nucléaire avec l'Iran, qui reste fragile : il doit être respecté par toutes ses signataires.

Promouvoir un pacte de sécurité pour le Moyen-Orient.

Par-delà ces actions spécifiques à chaque pays, il est suggéré la réunion d'une conférence pour promouvoir un pacte de sécurité au Moyen-Orient, qui regrouperait les cinq membres permanents du conseil de sécurité + l'Allemagne d'une part et les puissances régionales, y compris la Turquie et l'Iran d'autre part. Ce pacte, qui devrait contribuer à apaiser les relations entre l'Iran et l'Arabie saoudite, pourrait s'inspirer du précédent de l'OSCE, mais sans sa lourdeur et serait assorti d'un mécanisme de

suivi et de garanties. S'agissant de l'Ouest méditerranéen, la structure informelle qui existe, le 5 + 5, pourrait être renforcée et élargie au nord par l'inclusion de l'Allemagne, et au sud par la participation de l'Égypte.

Mettre en place un Conseil de sécurité au niveau de la Présidence.

Dans l'esprit de la Constitution, le Président de la République est en charge de l'essentiel. L'institution et celui qui l'incarne ont montré leur engagement lors des attentats de l'année 2015. Avons-nous pour autant auprès du président de la République les structures de délibération, de décision et de coordination qu'appellent les situations actuelles ? La réunion hebdomadaire, à la Présidence de la République, des ministres responsables des sujets de sécurité nationale, en plus des conseils de défense, en est l'amorce. Ce nouveau conseil de sécurité regrouperait les ministres régaliens – défense, intérieur, affaires étrangères, économie – accompagnés des chefs des services de renseignements placés sous leur autorité : tous sont concernés par les problèmes de sécurité. Les délibérations et les décisions de ce conseil seraient préparées par une structure légère, placée auprès du président de la République, dirigée par une personnalité de haut niveau. Cet organisme regrouperait les différentes cellules élyséennes spécialisées : l'état-major particulier, la cellule diplomatique, les cellules intérieures et économie, le coordinateur national du renseignement.

Certes l'avenir demeure très incertain et risqué. Parmi les incertitudes, figure en premier lieu la politique américaine qui est aujourd'hui en pleine gestation voire confusion. Mais les Etats-Unis ne peuvent pas se désintéresser d'une région où ils ont encore des intérêts importants. Les incertitudes sont également liées au fait que les révolutions arabes ne sont pas terminées, que les sociétés civiles sont en pleine mutation et que la menace terroriste, qu'elle vienne de l'Etat islamique ou des groupes se réclamant d'Al-Qaïda, va perdurer pendant de nombreuses années. Malgré cela, la France doit conserver toute sa place dans le « Grand jeu » diplomatique et sécuritaire, complexe et difficile, qui se déploie actuellement, compte tenu des intérêts majeurs qu'elle a dans cette région sensible et des menaces qui pèsent sur sa sécurité.

INTRODUCTION

Du Sahel à l'Indonésie, un arc de crise s'est développé: la plupart des pays musulmans sont confrontés à des troubles, des violences voire des situations de guerre. Si le Moyen-Orient est l'épicentre de ces violences et est devenu avec l'Etat islamique et Al-Qaïda un vivier proliférant de terroristes, ces violences essaient en Afrique comme en Europe et affectent la sécurité de nombreux pays, y compris la France, touchée à de nombreuses reprises par des attentats djihadistes. En fait ces pays connaissent de profondes mutations dont le mal nommé printemps arabe n'est qu'une des manifestations. Les sociétés en mutation sont profondément affectées par la modernité et par le processus de mondialisation. On assiste tout à la fois à un rejet de l'Occident et à une contestation de l'autorité qu'elle soit politique ou sociétale. Les jeunes, nombreux, éduqués, frustrés, car souvent chômeurs, et branchés sur les réseaux sociaux sont le fer de lance de cette contestation dans un monde où les structures traditionnelles s'effritent, en raison notamment de l'accélération du phénomène d'urbanisation. Face à ce désarroi et l'échec politique et économique des gouvernements, le monde musulman voit se développer un islam politique. Le slogan « l'islam est la solution » sert de programme aux mouvements islamistes qui apparaissent comme une alternative. Une frange radicalisée bascule dans le djihad et représente une menace terroriste qui risque d'affecter encore longtemps la sécurité du monde.

A la veille d'une importante échéance politique française, le groupe Avicenne propose une réflexion sur ce monde en turbulences et plus précisément sur la région qui du Maroc à l'Iran en passant par la Syrie est la plus affectée par cette évolution. Après avoir fait une analyse de la situation actuelle et des raisons qui ont pu conduire à ce chaos, un certain nombre de propositions d'orientation pour la politique étrangère de la France seront avancées. Des scénarios d'évolution pour l'avenir seront tentés tout en soulignant les incertitudes qui existent dans ce monde troublé.

I / UNE RÉGION EN TURBULENCES

La région Afrique du Nord - Moyen-Orient, qui s'étend du Maroc à l'Iran, connaît depuis de nombreuses années, spécialement depuis 2010, des turbulences sans précédent récent. Cependant, dans cet ensemble, des situations parfois très différentes peuvent se juxtaposer : des États sont en faillite alors que d'autres restent sous contrôle de leurs autorités tout en connaissant des fragilités tandis que subsistent des pôles de stabilité.

1- ÉTATS FAILLIS, PAYS FRAGILES ET PÔLES DE STABILITÉ

° Des Etats faillis.

Quatre pays peuvent être considérés comme des Etats faillis à des degrés toutefois fort différents : la Syrie, le Yémen, l'Irak et la Libye. Ils ont plusieurs points communs : des gouvernements qui ne contrôlent plus le territoire et dont la légitimité même est contestée ; une dislocation des structures administratives ; des violences pouvant déboucher sur des situations de guerre ; des économies sinistrées ; des situations humanitaires souvent dramatiques. La Syrie et le Yémen sont des champs de bataille de l'affrontement par procuration que se livrent l'Arabie saoudite et l'Iran, qui rivalisent également au Liban. En Syrie, après plus de 6 ans de guerre, on compte plus de 320.000 morts, dont plus de la moitié sont des civils. La Libye, qui n'a jamais eu de structures étatiques solides, est l'objet d'une lutte d'influence du même type entre les pays voisins et certaines puissances régionales. On peut qualifier également ces quatre Etats de pays martyrs, dont les victimes, essentiellement civiles, morts, blessés, handicapés – se comptent par centaines de milliers. Une partie importante des élites de ces pays ont été décimées, sont en prison ou en exil. Le cas le plus emblématique est l'Irak qui connaît une situation de guerre depuis la décision de Saddam Hussein d'attaquer l'Iran en 1980, soit depuis plus de 35 ans : au total les victimes civiles et militaires se montent à plus d'un million de morts pendant cette période.

Le Liban est proche de cette situation après 15 ans de guerre civile, sans jamais avoir jamais connu une réconciliation complète, mais une paralysie intermittente de ses institutions. Le récent déblocage qui a permis l'élection du président Aoun et le choix du premier ministre Hariri devrait permettre un certain retour de l'autorité de l'Etat

° Des pays fragiles

D'autres pays font face à des situations difficiles et sont en période de transition. Ils sont fragilisés par un environnement hostile et des instabilités internes. Tel est le cas de la Tunisie qui, à ce jour, est le seul pays qui a réussi, après les révolutions arabes de 2011, à amorcer son chemin vers une forme de démocratie. Cependant les difficultés économiques persistantes et la menace terroriste sont de

véritables défis qui ne sont pas encore surmontés. A des degrés divers, l'Algérie, le Maroc, l'Égypte et la Jordanie appartiennent également à cette catégorie. Au Maroc, des réformes habilement menées, mais qui n'affectent pas de façon significative le pouvoir du roi, ont permis au pays de maintenir la stabilité. L'interminable période de transition algérienne, avec un chef d'Etat gravement handicapé qui n'exerce plus effectivement le pouvoir, et la forte baisse des ressources tirées des hydrocarbures, fragilisent un pays qui n'a pas encore surmonté le traumatisme de la décennie noire des années 1990. En Jordanie, l'absence de véritables réformes et la proximité immédiate de la Syrie rendent l'avenir incertain malgré un appui massif, financier et politique, des Etats-Unis. Quant à l'Égypte, malgré la remise en ordre institutionnelle, une répression tous azimuts et un appui financier des pays du Golfe et du FMI, la situation y demeure inquiétante avec un président devenu impopulaire, une économie sinistrée qui fait apparaître des pénuries, et une menace terroriste qui dépasse le Sinaï.

° La Turquie au bord du chaos ?

La Turquie, qui paraissait un modèle à la fois sur le plan économique – un pays en émergence – et politique – un régime démocrate-islamique - doit faire face à des défis multiples : le défi de la croissance économique en recul ; le retour de l'autocratie avec un président Erdogan qui aspire à devenir un nouveau sultan ; une administration, une armée et des services de renseignement affaiblis par des épurations successives ; la reprise des hostilités contre les Kurdes du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) ; un engagement militaire en Syrie qui vise à éviter la création d'une entité kurde à sa frontière sud ; le poids de plus de 2 millions de réfugiés syriens ; une menace terroriste de plus en plus affirmée venant de l'Etat islamique. La Turquie, longtemps élément de stabilité dans cette zone va-t-elle rompre son ancrage occidental à la faveur d'un pacte avec Moscou ou basculer dans une guerre civile larvée, voire dans le chaos ?

° Des pays du Golfe inquiets.

Les six pays membres du Conseil de coopération du Golfe sont longtemps apparus comme des pôles de stabilité. Si les révoltes arabes n'ont pas eu un impact significatif sur eux, à l'exception du Bahreïn, la légitimité des familles régnantes reste fragile, notamment en Arabie saoudite. Ce pays doit faire face à de nombreux défis, tant intérieurs qu'extérieurs qui peuvent être, dans l'avenir, sources de déstabilisation : emplois à donner à une jeunesse nombreuse ; forte baisse des ressources tirées de l'exportation du pétrole ; mise en place d'un nouveau modèle économique ; tensions au sein de la famille royale, agacée de la place prise par Mohamed ben Salman ; dégradation des relations avec les Etats-Unis ; affrontement avec l'Iran qui renforce son influence dans le Moyen-Orient arabe ; menace terroriste de l'Etat islamique qui peut s'appuyer sur des sympathisants au sein du Royaume ; fragilisation du modèle prosélyte wahhabite en occident, mais aussi dans le monde musulman. L'évolution récente montre que ces Etats sont conscients de ces défis et de la nécessité de faire des réformes. Tel est le cas notamment en Arabie saoudite, avec le projet *Vision 2030* qui répond à cette nécessité : le problème sera de concrétiser un programme qui pour l'instant est resté au niveau des déclarations d'intention.

° Le renforcement de l'influence iranienne.

Si le terme « arc chiite » n'est pas exact compte tenu de la diversité des formes de chiisme, en revanche, il est clair que depuis une dizaine d'années, l'influence de l'Iran s'est affirmée dans le Moyen-Orient arabe, y compris dans des pays à majorité sunnite. De Téhéran à Beyrouth, elle est prédominante et s'accompagne de la présence au sol de milices formées et financées largement par Téhéran. Le Hezbollah libanais, dont les liens avec l'Iran sont étroits, est devenu en quelques années une des principales forces militaires au Moyen-Orient. L'Irak et la Syrie apparaissent de plus en plus

comme des protectorats de l’Iran, dont le proconsul est Qasim Soulemany, chef de la Brigade al-Qods qui constitue l’élite des Gardiens de la Révolution. L’accord nucléaire conclu par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et l’Allemagne, le P5 + 1, avec l’Iran, qui demeure fragile, a permis au pays de sortir de son isolement et a pu servir cette ambition régionale iranienne. En effet désormais, la République islamique se trouve en situation « normale », après 37 années d’isolement, d’endiguement, de conflits (guerre Irak-Iran) provoqués à la fois par la politique iranienne hostile aux Occidentaux et par l’opposition de ces derniers à la « menace iranienne ».

Ce retour de l’Iran suscite une grande inquiétude dans les monarchies pétrolières dont le rapide développement économique, politique et militaire a été largement facilité par son « absence ». Désormais deux puissances émergentes se font face, l’Arabie Saoudite et l’Iran. Cette situation nouvelle se traduit par une double volonté de puissance, chaque partie accusant l’autre d’expansionnisme. C’est là une des clés de la stabilité – ou des crises – de la région. Ceci explique que les pays du Golfe tentent de convaincre une nouvelle administration américaine, très anti-iranienne, de redoubler de fermeté à l’égard de Téhéran.

° Israël en passe d’annexer la Cisjordanie.

Au milieu de ce chaos moyen-oriental, Israël a réussi à préserver sa sécurité. Si l’implantation des milices iraniennes et du Hezbollah en Syrie suscite une inquiétude croissante en Israël, le pays a tiré un profit sécuritaire du chaos syrien et ne voit pas d’un mauvais œil la mainmise russe sur le pays. Le nombre des attentats a décru au prix d’un renforcement de la lutte contre le terrorisme, de la construction d’un mur de séparation et d’opérations régulières visant à « tondre le gazon » dans la bande de Gaza, selon l’expression utilisée au sein de Tsahal¹. Pour les autorités israéliennes, la question palestinienne n’est plus qu’un « conflit de basse intensité », la véritable menace, qualifiée d’« existentielle » venant d’Iran. L’évolution de la vie politique israélienne a conduit à l’échec du « camp de la paix » et à la mise en place de gouvernements associant les partis les plus radicaux, notamment le Foyer juif de Naftali Bennett, Beitenou d’Avigdor Lieberman et les petits partis religieux. Cette évolution reflète une tendance profonde, liée en partie à l’arrivée massive d’immigrants venant de Russie dans les années 1990. De leur côté, les Palestiniens restent profondément divisés et l’Autorité palestinienne largement discréditée. La solution des deux Etats n’est plus d’actualité et la relance d’un processus de paix semble vouée à l’échec, en raison notamment de l’asymétrie entre les deux partenaires. Le développement de la colonisation – il y a maintenant plus de 600.000 colons à Jérusalem-Est et en Cisjordanie – a grignoté le territoire possible d’un éventuel Etat palestinien. Il apparaît de plus en plus clairement que l’objectif des autorités israéliennes est l’annexion de la Cisjordanie, où seront enclavés des réduits palestiniens. Plusieurs projets sont en cours, notamment l’accélération de la construction de nouvelles colonies, l’annexion de la grande implantation de Maale Adoumim et l’annexion de la zone C, soit 60 % de la Cisjordanie, préludes à la création du Grand Israël, « du fleuve à la mer ». On se dirige ainsi vers la pérennisation de l’occupation par l’armée israélienne, la bande de Gaza demeurant une prison à ciel ouvert étroitement surveillée. Cette évolution dénie les droits politiques de millions de Palestiniens et peut conduire à une situation d’Apartheid. Le territoire de la Palestine historique, où résident actuellement 6 millions de citoyens juifs et autant d’Arabes, est un véritable baril de poudre qui menace à terme la sécurité d’Israël.

° L’affirmation de l’identité kurde

Grands perdant du traité de Lausanne signé en 1923, les Kurdes entendent affirmer leur identité. Ceci est vrai en Turquie, où le Parti des travailleurs du Kurdistan livre depuis le début des années 1980 un

¹ / Le Monde, 18 mai 2015

combat sans merci contre les autorités et l'armée turques. La tentative d'apaisement esquissée par le gouvernement de l'AKP a tourné court en 2015 : de nouveau une partie importante du sud-est du pays est en état de guerre. En Irak, l'émergence d'un Kurdistan a été amplement favorisée par les Etats-Unis qui entendaient affaiblir le régime de Saddam Hussein : la Région autonome du Kurdistan affirme une véritable autonomie, reconnue par Bagdad, mais également par Ankara, qui trouve l'appui de son gouvernement pour lutter contre les bases arrière du PKK. L'éclatement de la Syrie a conduit les Kurdes syriens à profiter de l'occasion qui leur était offerte : le Parti de l'Union démocratique, émanation syrienne du PKK s'efforce de créer une région autonome, le Rojava, qui borderait la Turquie et serait continue de Qameshli à Afrin, perspective considérée comme inacceptable par la Turquie. Quant aux Kurdes iraniens, ils n'ont pas réussi à faire progresser leur volonté d'autonomie, grâce à une politique plus habile de Téhéran, mêlant répression et ouverture. Cette évolution ne signifie pas pour autant que l'on se dirige vers un ou plusieurs Etats kurdes indépendants, compte tenu de leur division et de la détermination des autorités des pays concernés à éviter une sécession.

2- UN BOULEVERSEMENT GÉOSTRATÉGIQUE

° Une nouvelle donne.

L'Afrique du Nord et le Moyen-Orient furent pendant longtemps une zone d'influence où s'affrontaient la France et la Grande Bretagne, exploitant les faiblesses de l'Empire ottoman. Puis, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, cette zone a été le champ clos de l'affrontement est-ouest, chaque Etat se positionnant face aux deux Grands. L'apparition de la République islamique en 1979 devait compliquer le jeu et devenir, plus encore que l'Iran du Shah, un acteur incontournable et influent. Mais actuellement, nous assistons à la mise en place d'une nouvelle donne caractérisée par le retrait des Etats-Unis, l'effacement de l'Europe, le retour en force de la Russie, et l'arrivée de nouveaux venus d'Asie, comme la Chine, le Japon, la Corée du Sud et l'Inde. Après le désastre militaire et politique provoqué par l'intervention américaine en Irak en 2003, le président Obama n'a eu de cesse de désengager les Etats-Unis du Moyen-Orient. Il n'a pu quitter l'Irak à cause de l'ampleur de la menace représentée par l'Etat islamique. En revanche il a souligné très clairement que la guerre en Syrie n'affectait pas les intérêts majeurs des Etats-Unis. Dans le même temps il est apparu de plus en plus clairement que la Chine montait en puissance et que les intérêts majeurs des Etats-Unis se déplaçaient vers le Pacifique où les deux pays étaient en rivalité. L'Europe pour sa part n'a jamais réussi à définir une politique commune à l'égard de cette région malgré la mise en place du processus de Barcelone en 1995. Aux divisions traditionnelles se sont ajoutées les réticences de pays de l'est de l'Europe à s'engager dans une zone de hautes turbulences. La dérobade des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, alors que les lignes rouges avaient été franchies par le régime syrien avec l'utilisation de gaz contre les populations civiles, a été interprétée par Moscou comme un feu vert pour y intervenir activement, y compris militairement.

La présence russe dans cette région stratégique est très ancienne. La poussée vers les mers chaudes qui a été une constante de la politique des tsars, reprise par l'URSS au temps de la guerre froide, est maintenant relayée par la Russie. Riveraine de la mer Noire, ses intérêts sont stratégiques, la Méditerranée étant son débouché naturel ; ils sont également politiques et sécuritaires avec la menace que représente le développement de mouvements djihadistes à sa proximité. Ils sont économiques avec deux produits phares, le matériel d'armement et les centrales nucléaires. Ils sont culturels avec la présence de communautés chrétiennes orthodoxes menacées et dont elle se veut la

protectrice. Elle a ainsi conclu un véritable partenariat stratégique avec l'Iran, la Syrie et l'Algérie. Profitant des tensions qui existent entre certains pays du Moyen-Orient et les Etats-Unis, dont l'Egypte, elle a fait un retour en force dans ce pays et s'intéresse également à la Libye. Ses relations avec Israël sont excellentes, compte tenu de l'importante communauté d'origine russe, forte de plus d'un million de personnes arrivées dans ce pays dans les années 1990, après l'écroulement de l'URSS. Ce retour a été accéléré par la crise syrienne et la défaillance des Etats-Unis. Profitant des tensions avec les Etats-Unis, en raison notamment de leur soutien au Parti de l'Union démocratique (PYD) syrien, la Russie a renoué ses relations avec la Turquie d'Erdogan : ce rapprochement a contribué à ralentir le soutien turc aux rebelles syriens et a enfoncé un coin dans le maillon faible de l'OTAN.

Cependant, de nouveaux venus entendent développer leur influence dans cette zone, économique autant que politique. L'Inde, le Japon, la Corée du Sud, mais surtout la Chine sont très présents économiquement. La Chine est ainsi devenue en quelques années, le premier client et fournisseur de l'Iran, profitant de la mise en place des sanctions américaines et européennes, et de l'Arabie saoudite. Cependant, comme l'a montré la récente visite de Xi Jinping, le voyage du roi Salman en Chine ou le rôle de bons offices pour décrier les relations entre l'Iran et l'Arabie saoudite, elle entend développer une influence politique, qui s'exerce également au niveau du Conseil de sécurité. La création d'une conférence annuelle avec les ministres des Affaires étrangères des pays de la Ligue arabe, institutionnalise en quelque sorte cette nouvelle ambition. Le projet majeur de Route de la Soie, qui traverse largement le Moyen-Orient, confirme ses ambitions politiques dans la région.

° La menace terroriste.

La menace terroriste s'accroît depuis de nombreuses années et est devenue après le 11 septembre 2001 une préoccupation majeure. Avec l'émergence de l'Etat islamique, cette menace a changé non seulement de degré, mais aussi de nature : la volonté d'ériger un Etat gouverné par la charia et de rétablir un califat a suscité dans l'ensemble du monde musulman un écho qu'il ne faut pas sous-estimer. Elle s'est organisée, s'est professionnalisée et a développé des techniques de communication performantes. L'Afrique du nord, connectée au bassin sahélien, et surtout le Moyen-Orient sont devenus des réservoirs de djihadistes qui entretiennent des relations avec des éléments radicalisés résidant dans d'autres parties du monde, notamment en Europe, aux Etats-Unis et en Russie. Une évaluation des effectifs des groupes que l'on peut qualifier de terroristes dans cette zone est difficile, compte tenu de leur porosité. Si on additionne les effectifs des groupes de toutes mouvances, on compte des dizaines de milliers de combattants, dont la majeure partie se trouve au Moyen-Orient.

Les deux mouvements principaux, Al-Qaïda et l'Etat islamique, sont en compétition, rivalisent dans l'horreur et sont au centre de réseaux grâce à l'allégeance, parfois purement formelle, de mouvements basés en Asie comme en Afrique. Si la nébuleuse terroriste s'est ainsi mondialisée, son épicycle se trouve au Moyen-Orient, plus spécialement dans le territoire contrôlé en Syrie et en Irak par l'Etat islamique et dans le sud du Yémen dans la partie contrôlée par l'Al-Qaïda. La menace est très forte dans les pays de cette zone, où les attentats sont quotidiens. Elle l'est aussi dans des pays extérieurs à cette zone, comme on le constate en Europe. La plupart des attentats ont été montés à partir de bases se situant au Moyen-Orient. Par ailleurs, de nombreux combattants présents là-bas sont des ressortissants de pays occidentaux ou de Russie : la crainte est que leur retour s'accompagne de nouveaux attentats, notamment dans le monde occidental. La destruction du « califat » en Irak et en Syrie devrait porter un coup dur à l'organisation de l'Etat islamique, qui, à la manière d'Al-Qaïda en Irak, cherchera à se régénérer dans la clandestinité. Si l'on imagine mal un nouveau califat émerger dans la région, avec le risque cependant d'un retour des talibans en Afghanistan, ces mouvements ne

disparaîtront pas pour autant : très éclatés en de multiples groupes qui agissent le plus souvent en autogestion, ils risquent de se pérenniser et d'entretenir l'insécurité. Chaque seigneur de la guerre ou émigré a intérêt à maintenir en vie son groupe en continuant les activités violentes et les rackets dont il sera le principal bénéficiaire. Les groupes terroristes, se réclamant de l'islam, mais essentiellement sunnites, dont certains bénéficient encore de la complaisance de certains Etats, sont devenus des « acteurs » majeurs de la vie internationale.

° Le problème des réfugiés.

L'Europe a été soumise à une pression migratoire d'une ampleur sans précédent. En premier lieu, l'état de guerre qui se développe dans de nombreux pays du Moyen-Orient, et au-delà – en Syrie, en Afghanistan, en Irak, en Libye, mais également au Soudan, au Yémen, au Nigéria (Boko Haram) ou en Somalie – a conduit les populations locales à fuir dans un réflexe de survie. Ces réfugiés, provisoirement installés, dans des pays voisins, ont pris conscience qu'ils ne pourraient pas revenir dans leur pays d'origine avant longtemps. C'est le cas des 6 millions de réfugiés syriens, dont près de la moitié s'est installée en Turquie où ils vivent dans des conditions précaires. L'Europe est apparue alors comme une destination alternative, un havre de paix et une source d'emplois. A ces réfugiés fuyant les violences de la guerre, s'ajoutent d'autres populations fuyant les persécutions politiques comme en Turquie, ou la misère comme au Sahel. Ces réservoirs de populations qui, potentiellement, peuvent devenir des migrants ne font que s'accroître, compte tenu de l'évolution de la démographie, qui n'a pas encore véritablement amorcé sa transition. Elle est accrue par l'incapacité des pays du sud de la Méditerranée à créer les emplois nécessaires pour accueillir les nouvelles générations de jeunes qui arrivent sur le marché du travail en raison de cette évolution démographique.

Cette pression coïncide avec la disparition ou l'affaiblissement des contrôles que pouvaient exercer les pays de transit qui bordent la Méditerranée. En effet, dans le cadre des rencontres organisées au sein du 5+5², une concertation efficace s'était instaurée entre les ministères de l'Intérieur de ces pays pour « réguler » le flux des migrants. L'effondrement de la Libye, et, dans une moindre mesure, les difficultés rencontrées en 2011 en Tunisie pour rétablir l'autorité de l'Etat, ont causé la disparition des contrôles et permis aux filières de passeurs de proliférer. La voie qui conduit des côtes libyennes à l'Italie est de plus en plus fréquentée par ces migrants : 180.000 ont pu rejoindre l'Italie en 2016.

Cet afflux massif en 2015 et 2016 de plus d'un million de migrants a non seulement eu des conséquences de politique intérieure dans de nombreux pays européens, nourrissant les partis populistes ou d'extrême droite, mais il a contribué à déstabiliser une Europe déjà en crise qui s'est révélée incapable de trouver une solution commune et solidaire face à ce défi. Tout laisse penser que, malgré l'accord contesté entre l'Union européenne et la Turquie, cette pression migratoire va perdurer et que les barrières mises aux flux des migrants ne seront que partiellement efficaces.

Ainsi l'Europe et plus spécialement la France se trouvent confrontées à un triple défi : retrouver une influence dans cette zone en turbulences ; faire face à une menace terroriste majeure ; réguler des flux de migrants qui contribuent à les déstabiliser politiquement.

² / Cette enceinte informelle qui s'est développée dans les années 1990, regroupe des pays riverains ou proches de l'Ouest méditerranéen, à savoir : la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, Malte au nord ; le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Libye et la Mauritanie au sud.

° Des frontières contestées

Longtemps considérées comme immuables, les frontières fixées par les colonisateurs sont de plus en plus contestées, en particulier au Moyen-Orient. L'annexion par Saddam Hussein du Koweït, considéré comme la 19^e province de l'Irak, a été un premier signal d'alerte. La volonté des Kurdes de se doter d'un territoire autonome, voire indépendant, a d'ores et déjà provoqué l'implosion, sans doute irréversible, de l'Irak. Les Kurdes syriens semblent déterminés, malgré l'opposition armée de la Turquie, à créer un Rojava qui s'étendrait de Qamisly à Afrin. Le geste symbolique de l'Etat islamique d'effacer « la ligne dans le sable » née des accords Sykes –Picot a valeur de symbole. Avant même le déclenchement du présent chaos, des think tanks américains proposaient une nouvelle carte du Moyen-Orient qui serait plus conforme selon eux aux intérêts des Etats-Unis³. En Libye, l'éclatement du pays entre la Cyrénaïque et la Tripolitaine est déjà une réalité. Il s'agit là aussi d'une nouvelle donne dont il faut tenir compte.

3-AUX ORIGINES DES TURBULENCES.

Comment en est-on arrivé là ?

La réponse est souvent teintée d'idéologie. La théorie du complot est la chose la mieux partagée. Pour les uns, il s'agit d'un complot américain en vue de déstabiliser le monde arabe et de l'affaiblir pour assurer la sécurité d'Israël. Ce désordre est vu par d'autres comme les conséquences des politiques coloniales menées par la France et la Grande-Bretagne et serait donc un sous-produit du colonialisme. Pour d'autres encore, il s'agit au contraire d'un complot ourdi par l'Arabie saoudite qui veut imposer le salafisme à tous les pays musulmans et finance le terrorisme d'origine sunnite. La République islamique d'Iran, avec sa volonté initiale d'exporter la révolution, est parfois accusée d'être la principale responsable des turbulences. Ces explications parfois largement répandues dans les opinions publiques sont dangereuses et porteuses du choc des civilisations que certains instrumentalisent. Six ans après le déclenchement des printemps arabes, il importe de replacer les événements actuels dans une juste perspective historique.

A la complexité de la situation répond la complexité des causes. De fait il y a un faisceau de causes qui interagissent et ont conduit à l'engrenage de violences qui se développent hors contrôle.

° Le poids de l'Histoire.

Le poids de l'Histoire est souvent invoqué, y compris en Occident : « Ce sont les Occidentaux qui (y) ont semé les graines de la violence et du fanatisme ». ⁴ Ce point de vue est largement partagé par les opinions publiques arabes. Il se fonde sur la dénonciation de plusieurs décisions prises par les pays alliés, essentiellement la France et la Grande-Bretagne, entre 1916 et 1923, « la décennie qui ébranla

³ / Voir Ralph Peters, *Blood borders. How a better Middle East would look*, *Armed forces journal*, June 2006

⁴ / Georges Corm, ancien ministre libanais, interview dans *l'Express* en date du 27 novembre 2003.

le Moyen-Orient »⁵. L'accord Sykes Picot de 1916 est dénoncé de même que la façon dont la carte du Moyen-Orient a été redessinée à la suite de l'écroulement de l'Empire ottoman, en contradiction avec les promesses faites d'instituer un grand royaume arabe. La création de l'Etat d'Israël est également imputée à l'Occident même si elle a été entérinée par les Nations unies. En promettant en 1917 au Mouvement sioniste mondial un « foyer juif », le secrétaire au Foreign Office, Lord Balfour, a amorcé un processus qui n'a débouché que trente ans plus tard : mais elle a été comprise dès sa publication, par les Juifs comme par les Arabes, comme un premier pas vers un futur Etat juif, qui s'est en définitive concrétisé en 1948.

De même en Afrique du nord, les difficultés actuelles dénoncées par les pouvoirs en place comme par les opinions publiques, en particulier en Algérie, sont imputées au « colonialisme », et à l'occupation de ces pays par la France et à l'Italie pour l'Algérie pendant 134 ans, pour le Maroc, la Tunisie et la Libye pendant plusieurs décennies.

Il paraît cependant arbitraire d'imputer tous les malheurs de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient à des événements qui remontent à plusieurs décennies, lorsque tous ces pays ont acquis leur indépendance soit pacifiquement, soit à la suite d'une « guerre de libération », selon les cas entre les années 1930 et le début des années 1970, pour les plus récents. Bien souvent, les contempteurs de la carte issue de l'accord Sykes Picot n'ont d'autre remède à proposer que de rééditer les erreurs qu'ils dénoncent, à l'image des néo-conservateurs américains tentés de redessiner le « Grand Moyen-Orient ». Enfin, il faut rappeler que, malgré la colonisation et les mandats, le sentiment national s'est développé dans les pays arabes, à rebours des théories panarabes et panislamistes. En Afrique du Nord, de l'Egypte au Maroc et sans exclure la Libye pourtant dépourvue de tradition étatique, le sentiment national est une réalité palpable et structurante des rapports entre ces pays.

° La défaillance de la gouvernance.

De fait, les gouvernements successifs des Etats de la région ont une lourde responsabilité. Les rapports du PNUD sur « le développement humain dans les pays arabes » qui ont été publiés à partir de 2002, rapports écrits par des experts et universitaires arabes, ont largement annoncé l'évolution actuelle.⁶ Ils ont mis en lumière que les pays arabes, notamment ceux du Moyen-Orient, étaient « les plus mauvais élèves de la classe ». En effet, si on compare la plupart des indicateurs du développement – taux de croissance, emploi, niveau d'éducation, rôle de la femme, indice de corruption, indices de développement humain ...-, les pays arabes sont les moins bien placés par rapport aux autres grandes régions du monde, comme l'Amérique latine, l'Asie ou même l'Afrique. La crise de 2008 a eu un impact d'autant plus fort sur les économies de la région, qu'elle affectait des pays déjà fragiles. Elle a contribué au déclenchement du printemps arabe.

Au début des années 2000, la plupart des pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient connaissaient des régimes autocratiques vieillissants, « non inclusifs », voire prédateurs et corrompus, qui, ayant perdu leur légitimité de plus en plus contestée, s'appuyaient essentiellement sur l'armée et la police. Le rôle des services de renseignement – les moukhabarat - au sein du pouvoir était prédominant. Face à une pression démographique non maîtrisée, leur gouvernance était jugée désastreuse sur le plan économique comme en matière sociale. Ces pays étaient incapables de fournir des emplois à une jeunesse de plus en plus connectée sur les réseaux sociaux, mais frustrée car ayant reçu une formation de médiocre qualité et inadaptée au monde du travail.

⁵ / Nadine Picaudou, La décennie qui ébranla le Moyen-Orient, 1914-1923, Edition Complexe 1992

⁶ / Rapport sur le développement humain dans le monde arabe, disponible sur Internet en anglais et en français : www.undp.org/rbas

La défaillance des Etats, handicapés il est vrai par les conditions dans lesquels certains d'entre eux ont été créés, a contribué à l'affirmation des solidarités communautaires qui dans certains cas est allée jusqu'à la constitution de milices armées qui entendent les protéger, mais également contestent l'autorité des pouvoirs publics. Ce phénomène qui existait déjà depuis plusieurs décennies au Liban s'est étendu à d'autres pays comme l'Irak, la Syrie, la Libye ou le Yémen. Le cas du Hezbollah libanais est à cet égard « exemplaire ». Il représente une des principales forces armées opérant au Moyen-Orient, disposant à la fois d'un matériel sophistiqué et de combattants particulièrement motivés et efficaces, comme l'a montré son engagement en Syrie.

° La poussée de l'islam radical

Dans le même temps, les mouvements islamistes prenaient un nouvel essor. Face aux échecs des pouvoirs en place, le slogan « l'Islam est la solution » trouvait une résonance dans les opinions publiques. On constatait une pratique religieuse de plus en plus ostentatoire et une montée des fondamentalismes. L'islam politique, incarné notamment par les Frères musulmans, se développait et demandait ouvertement que l'Etat soit gouverné selon les règles de la charia. Par ailleurs, on constatait dans l'ensemble du monde musulman, et en particulier en Algérie et au Moyen-Orient, la montée en puissance d'un islam d'inspiration salafiste, intolérant et violemment anti-occidental, largement promu, à travers le wahhabisme, et financé par des fondations ou des universités saoudiennes et la Ligue islamique mondiale. Cette évolution s'accompagne d'un ressentiment de plus en plus fortement exprimé contre l'Occident et ses « ingérences », qui apparaît comme stigmatisant les musulmans et hostile à l'Islam.

Manipulée dangereusement en ses débuts par les Etats-Unis et l'Arabie saoudite pour contrer l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS, une frange de cette mouvance devait basculer à partir des années 1980 dans le djihad. En 1988, Ben Laden fonde Al-Qaïda, organisation dont la branche irakienne prospérera en réaction à l'intervention américaine de 2003; en 2014, Daech impose son ordre sur un vaste territoire à cheval sur l'Irak et la Syrie et entend créer un véritable Etat islamique et rétablir le califat. Comme on l'a vu, ce mouvement djihadiste d'un nouveau type, par l'importance de ses ressources, le nombre et le professionnalisme de ses combattants venus de l'ensemble du monde musulman, mais également d'Europe, l'habileté de sa communication, la violence de ses actions, est devenu une menace majeure qui dépasse largement le monde musulman.

° Les espoirs avortés des révolutions arabes.

Le mal nommé printemps arabe et son échec ont contribué à provoquer le chaos actuel. A partir de janvier 2011, la plupart des pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient sont affectés par des révoltes spontanées qui déstabilisent les pouvoirs en place. A l'exception du cas Tunisie, ces révoltes ont tourné court et n'ont pas permis de mettre en place des régimes démocratiques. L'expérience démocratique en Egypte a été éphémère en raison de l'amateurisme et de la gestion sectaire du pouvoir tenu par les Frères musulmans et l'opposition intransigeante de l'armée. Leur échec a de multiples causes : la résilience de certains régimes comme en Syrie, la diversité des courants d'opposition, leur incapacité à s'assurer d'éventuels appuis extérieurs, l'absence de programme de gouvernement, le manque de maturité politique, les erreurs commises par les mouvements islamistes ont débouché sur la répression ou le chaos et ont créé un vide politique dans lequel se sont engouffrés les mouvements djihadistes. La Syrie et le Yémen ont basculé dans la guerre; l'anarchie règne en Libye ; au Bahreïn et en Egypte, des régimes répressifs sont remis en place. Cependant le retour à la stabilité – sauf dans les pays du Golfe – est loin d'être acquis. Le rejet des régimes en place et d'une façon générale le rejet de toute autorité par une jeunesse qui demeure contestataire laissent penser que l'impact de ces révoltes est loin d'avoir produit tous ses effets. Il convient en effet de demeurer attentif aux évolutions sous-jacentes de ces sociétés engagées dans des mutations sociales et politiques accélérées depuis

quelques années. L'islam politique, discrédité en Egypte, reformulé en Tunisie dans un sens beaucoup plus moderne et démocratique, replié sur lui-même en Turquie, a sans doute manqué son rendez-vous avec l'Histoire. D'autres formes d'action politique et d'autres revendications sociales se font jour. L'influence du modèle démocratique européen, qui a été l'un des moteurs de la contestation en 2011, demeure l'un des seuls horizons crédibles pour une partie de la jeunesse.

° Le « réveil » des chiites et la rivalité avec l'Arabie saoudite.

Le monde chiite minoritaire dans l'islam connaît un réveil à la fois politique et social. Les chiites ont été longtemps marginalisés politiquement alors même lorsqu'ils représentaient la majorité de la population comme en Irak. Socialement, ils étaient les plus défavorisés, les moins éduqués et étaient considérés comme des citoyens de deuxième zone. Sur le plan religieux comme sur le plan politique, ils étaient souvent discriminés. La naissance de la République islamique jointe à un essor démographique, à l'amélioration des conditions de vie et d'éducation, ont changé la donne. L'affirmation identitaire et la volonté de l'Iran de jouer un rôle de protection des communautés chiites, même non duodécimaines, ont contribué à déclencher une rivalité avec l'Arabie saoudite, qui entend de son côté renforcer son leadership politique et religieux sur le monde sunnite. Sur la plupart des champs de bataille qui se multiplient au Moyen-Orient, on assiste à un affrontement entre ces deux pays, qui n'hésitent pas à instrumentaliser le religieux pour mieux affirmer leur volonté de puissance. La forme à la fois politique, militaire et confessionnelle que prend l'instrumentalisation par l'Iran des communautés chiites produit un impact particulièrement délétère sur la fabrique sociale dans ces pays : que ce soit au Liban avec le Hezbollah, en Syrie ou en Irak, la milicisation de la vie politique ouvre la voie à une marginalisation des forces politiques traditionnelles et à une instrumentalisation des institutions. Tel est le cas en Irak où les milices de la « mobilisation populaire » s'infiltrèrent dans les institutions militaires de façon officielle, grâce à une loi votée au Parlement irakien en décembre 2016.

° Des interventions militaires déstabilisatrices

Enfin, il est clair que les interventions récentes des pays occidentaux, loin d'avoir une action stabilisatrice, ont contribué à ce chaos, notamment en Irak et en Libye.

A cet égard l'intervention américaine en Irak qui était censée promouvoir la démocratie et une économie de marché, a été un fiasco politique et militaire majeur de la diplomatie américaine. En effet cette intervention a eu un double effet pervers. Elle a débarrassé l'Iran de son principal ennemi, Saddam Hussein, et lui a ainsi ouvert un champ d'influence continue au Moyen-Orient arabe, de Bagdad à Beyrouth : par le jeu de la démocratie et d'une nouvelle constitution instaurant, sur le modèle libanais, un critère confessionnel pour l'attribution des trois présidences, il a mis en place un gouvernement chiite dont il est un « protecteur » actif. En outre, l'*executive order* n°1 de mai 2003 du proconsul américain Paul Bremer, qui a décidé de la dissolution du Baath et de l'armée irakienne a conduit des cadres de l'armée et du parti à rejoindre les *insurgents*, notamment Al-Qaïda puis l'Etat islamique.

L'intervention de l'OTAN, menée par la France et la Grande-Bretagne en Libye, a eu des conséquences également négatives. Les conditions de mise en œuvre de la résolution n° 1973 du Conseil de sécurité de mars 2011, ont largement dépassé la « Responsabilité de protéger » qui l'inspirait, comme l'a montré le rapport du parlement britannique publié en septembre 2016. Par un soutien logistique fourni aux rebelles, par l'appui ouvert donné à leur offensive et la présence de nombreux « conseillers » sur place, cette intervention a tourné ouvertement au *regime change*, comme s'en est félicité publiquement le président Sarkozy. Les fragiles structures étatiques et administratives bâties par Kadhafi sur un pays sans cohésion ont volé en éclat compte tenu de la faiblesse et des divisions d'un gouvernement dont l'autorité a été d'emblée contestée par les forces qui ont fait tomber le

régime. En outre la Turquie et le Qatar ont apporté un soutien politique et financier aux groupes islamistes écartés du pouvoir à la suite de l'élection en juillet 2012 du Congrès national libyen : Ils ont d'emblée contesté l'autorité du gouvernement. Celui-ci a éclaté, laissant la place à deux gouvernements rivaux, également faibles, à une anarchie où les milices, les cités Etats, les tribus et des mouvements djihadistes et salafistes, voire mafieux, se répartissent le territoire. Grâce aux Nations unies, un gouvernement d'union nationale, dirigé par une personnalité consensuelle, Favez Sarraj, a pu être mis en place. Mais son autorité est fortement contestée notamment par le maréchal Haftar, soutenu par l'Egypte, les Emirats arabes unis et maintenant la Russie. Le processus de remise en ordre du pays risque d'être long, coûteux et laborieux.

Ainsi la situation qui prévaut en Afrique du Nord et au Moyen-Orient est lourde de menaces pour la sécurité non seulement de cette région du monde, mais également bien au-delà, notamment celle de l'Europe en raison de sa proximité immédiate. Il est à craindre que cette situation ne se pérennise, les causes et ingrédients qui expliquent la situation actuelle étant toujours présents et pouvant déboucher sur l'implosion de certains Etats et la fixation de nouvelles frontières. Dans ce contexte, particulièrement difficile, que peut faire la France ?

III / UNE POLITIQUE FONDÉE SUR DES ATOUTS ET DES PRINCIPES.

1-LES ATOUTS DE LA FRANCE

La France dispose d'un certain nombre d'atouts qui pourraient lui permettre d'être un acteur majeur ou au moins une puissance de proposition face à cette zone en crise ouverte.

° La France, puissance d'influence.

Des atouts structurels sur le plan global, d'abord, du fait de sa position dans un certain nombre d'institutions internationales où sa voix porte. Elle est comme on le sait membre permanent du Conseil de Sécurité des Nations Unies, avec les avantages formels (droit de veto) et informels (dans la hiérarchie des nations) que cela implique. Elle y occupe par ailleurs le poste de secrétaire général adjoint pour le maintien de la paix, depuis 1997. Son influence dans les organisations internationales (FMI, Banque mondiale, BEI, BERD) ou dans les clubs multilatéraux (G7, G20), en font un acteur écouté, par ailleurs reconnu comme puissance militaire de premier plan, en dépit des restrictions budgétaires sévères qui affectent son outil de défense, mais dotée de la dissuasion nucléaire et à ce titre membre d'un club fermé.

Son poids au sein de l'Union européenne, notamment en tandem avec l'Allemagne, lui permet de prendre des initiatives en Méditerranée, même si, comme on l'a dit, les dernières n'ont pas donné les résultats escomptés, dans une région de toute façon peu propice au dialogue actuellement.

° La France, partenaire économique et de développement

Dans le domaine économique, la France dispose également d'atouts nombreux. Les entreprises françaises sont très présentes dans cette région, à la fois en termes commerciaux, mais également comme investisseurs. Ceci est particulièrement vrai dans plusieurs domaines sensibles. Total, successeur de la Compagnie française des pétroles, est un partenaire historique qui est implanté depuis près d'un siècle au Moyen-Orient. Dans le domaine militaire, les grands groupes français de l'industrie de défense sont également très actifs, notamment dans les pays du Golfe.

En matière de développement, la France a mené une politique volontariste dans cette région. L'Agence française de Développement est présente dans de nombreux pays, avec une gamme de financements variés. Au total, ses engagements se montent à plus d'1 milliard d'euros chaque année, avec une activité croissante, notamment en Tunisie, au Maroc et en Egypte. L'AFD a trois principaux axes d'interventions : promouvoir une croissance durable, qui s'accompagne de création d'emplois ; contribuer aux adaptations rendues nécessaires par le changement climatique ; développer des interventions qui peuvent renforcer la cohésion sociale (santé, éducation). En outre, face aux situations de fragilité, de crises et de violence, elle dispose maintenant d'un outil qui lui permet d'intervenir le plus en amont possible sur les vulnérabilités qui constituent un terreau de crise. Cette facilité « vulnérabilité » représente une enveloppe de 100 M/€ chaque année dont le tiers à destination de la région Afrique du Nord/ Moyen-Orient, notamment à Gaza, en Jordanie et au Liban. Cette enveloppe encore modeste, devrait croître.⁷

⁷ / Voir sur ce point, le site de l'AFD : http://www.afd.fr/home/projets_afd/crises-et-conflits

° Un lien spécial avec le Maghreb et le Moyen-Orient

La composante francophone du sud et est méditerranéen, majoritaire ou importante (Maghreb, Liban), ou simplement très présente dans certains cercles (Egypte, Israël), peut également contribuer à promouvoir son message. Présente traditionnellement dans la région, forte de populations sur son territoire issues de la rive sud, la France est connue pour son implication dans des initiatives politiques au Liban, par exemple, en 1996, 2006, et bien d'autres encore. Sa proximité culturelle, à la fois héritée de l'histoire, même s'il s'agit souvent d'une histoire coloniale donc, par définition, en partie douloureuse, et concrétisée par sa posture sur le terrain reste forte : son réseau d'établissements scolaires, ses centres culturels, ses instituts de recherche, ses ambassades, au-delà des nécessaires mesures de sécurité, sont d'accès infiniment plus aisé, au contact des populations locales, que ceux de plusieurs de ses partenaires anglo-saxons (britanniques ou surtout américains).

Si la complexité de la relation de la France dans cette zone est indéniable (héritage colonial, débat sur l'islam dans un pays dont la laïcité fait partie des spécificités, etc.), le lien affectif survit à cette complexité, nourri par de nombreux réseaux transnationaux, bi-nationaux, familles sur les deux rives, médias..., par une connaissance mutuelle toujours élevée, et dont la force se fait sentir dans les moments tragiques, par exemple au lendemain des attentats qui ont touché l'hexagone depuis 2015. En outre la France dispose d'un atout partagé par peu de pays, celui d'une expertise reconnue sur le Maghreb comme sur le Moyen-Orient, une tradition qui remonte loin dans le passé.

Depuis plus de cinquante ans, elle a marqué, par ses déclarations et ses initiatives y compris au niveau européen, sa volonté de présence et d'influence au Maghreb et au Moyen-Orient. A de nombreuses la France a marqué son intérêt pour cette région et détermination à peser sur le cours des événements, comme le montre ce rappel : conférence de presse du général de Gaulle en 1967 après la guerre des Six Jours ; déclaration européenne de Venise de 1980 soulignant le droit à l'autodétermination du peuple palestinien ; visite de Yasser Arafat à Paris en en 1989, à l'invitation du président Mitterrand ; conférence de Barcelone en 1995; discours du président Chirac à l'université du Caire en avril 1996 ; mise en place cette même année d'un Comité de surveillance après l'opération « Raisins de la colère » menée par Israël contre le Liban ; visite du président Chirac à Jérusalem-est et dans les Territoires palestiniens en octobre 1996 ; déclaration du sommet européen de Berlin en 1999 soulignant le droit des Palestiniens d'avoir un Etat ; position prise, notamment en 2003, sur les interventions en Irak ; médiation franco-américaine pour mettre un terme à la guerre israélo-libanaise d'août 2006 ; lancement de l'Union pour la Méditerranée en 2008 ; conférence sur la question palestinienne organisée à Paris début 2017.

Cependant ces atouts ne doivent pas cacher certains handicaps. D'une façon générale, la France est vue dans cette région comme ailleurs, comme un pays refusant d'accepter les conséquences de la mondialisation et défendant un « modèle » désuet, une puissance déclinante incapable de se réformer. Il existe également une dégradation de l'image de la France pour des raisons plus spécifiques dans les pays arabo-musulmans. Elle est vue, à tort ou à raison, comme un pays stigmatisant les musulmans, faisant des amalgames entre musulmans, salafistes et terroristes, affichant une laïcité agressive, hostile à l'islam. A cet égard les différentes péripéties de l'affaire du voile ont été suivies avec une attention critique dans le monde musulman dès son origine en 1989. Par ailleurs la politique étrangère menée depuis 2007 est jugée comme marquant une rupture par rapport à celle pratiquée antérieurement, notamment par Jacques Chirac : elle aurait perdu son indépendance et son empathie à l'égard des pays arabes.

2-DES PRINCIPES CONSENSUELS

Dans les années récentes, il semble qu'un certain nombre des principes qui sous-tendent traditionnellement la politique étrangère de la France aient été parfois perdus de vue.

° Une politique indépendante.

L'indépendance de la politique étrangère repose sur le constat que la France a des intérêts nationaux spécifiques, notamment dans cette région du monde, qui ne coïncident pas forcément avec ceux de nos partenaires, même s'ils sont nos alliés. Ceci tient tout d'abord aux liens historiques que nous avons eus avec un certain nombre de pays de cette zone. A cet intérêt historique, s'ajoutent des intérêts politiques, qui peuvent avoir des répercussions de politique intérieure. A cet égard, le fait que la France ait à la fois la communauté arabe et la communauté juive la plus importante en Europe est à prendre en compte. Les événements qui se déroulent en Afrique du Nord et au Moyen-Orient sont suivis de près et souvent de façon émotionnelle par ces communautés. Les intérêts économiques spécifiques sont également évidents en raison notamment de l'importance de notre part de marchés dans certains pays et de la place de nos grandes entreprises dans le domaine des hydrocarbures ou du matériel d'armement. Ce sont des intérêts de sécurité : la menace en provenance de cette région est devenue majeure. Enfin nos intérêts culturels au sens large restent très forts non seulement dans les quatre pays francophones de la région, mais également au-delà.

Ceci ne signifie pas pour autant que cette politique soit menée de façon solitaire. Nous avons besoin de partenaires. Dans le premier cercle figurent naturellement les pays européens. La faiblesse, l'élargissement et les divisions de l'Europe ont affaibli l'efficacité du levier européen que nous avons souvent utilisé dans le passé : ces divisions sont particulièrement évidentes lorsqu'on aborde les problèmes de la zone Afrique du Nord/ Moyen-Orient. Il convient donc d'essayer d'organiser des partenariats à géométrie variable. A cet égard, le partenariat avec l'Allemagne n'a pas été suffisamment recherché. Ce pays a une présence discrète, mais influente dans la région et dispose souvent de moyens importants, en particulier à travers les trois grandes fondations des partis politiques (Adenauer, Ebert et H. Böll). La relation avec les Etats-Unis, toujours sensible au Moyen-Orient, où ceux-ci n'admettent qu'avec réticence que la France puisse jouer un rôle politique, notamment sur la question palestinienne, deviendra sans doute encore plus difficile avec l'administration Trump. Cependant des domaines de coopération restent possibles. La France doit s'engager de façon plus nette dans un dialogue politique, même s'il doit être critique, avec les acteurs incontournables que sont la Russie, l'Iran et la Chine. Il est clair que, notamment dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, la France a des intérêts communs avec ces pays également exposés.

° La France « honnête courtier ».

Dans le passé, la France a agi de façon efficace comme médiatrice pour promouvoir la paix ou éviter les affrontements. Certes, ses efforts n'ont pas toujours été couronnés de succès, mais elle a parfois évité le pire et contribué à désamorcer des tensions pouvant déboucher sur des violences et sur une « guerre des civilisations ». Tel a été le cas au Liban en 1996 et 2006 pour mettre un terme aux interventions israéliennes au Liban. De même, avec le dialogue critique avec l'Iran dans les années 1990, puis en initiant en 2003 les négociations sur son programme nucléaire, elle a contribué à normaliser les relations avec ce pays. Sur la question palestinienne, la France s'est efforcée de prendre une position équilibrée et a contribué à faire prendre conscience que seule la solution des deux Etats

pouvait pérenniser la sécurité d'Israël. En 1991 comme en 2003, la diplomatie française a essayé d'éviter les interventions militaires menées par les Etats-Unis contre l'Irak dont les résultats ont été particulièrement désastreux. Plus récemment, le succès de la COP 21 a montré le savoir-faire de la diplomatie française lorsqu'elle se mobilise pour apaiser les crispations et trouver des solutions de compromis.

Il est certain que, dans les années récentes, l'approche militaire a, dans plusieurs cas, supplanté l'approche diplomatique. Paradoxalement la France est devenue un des pays les plus engagés dans des interventions militaires : elle a été le moteur de l'intervention en Libye et était prête à intervenir en Syrie sans mandat de l'ONU, s'il n'y avait pas eu le retrait américain, avec comme objectif, dans les deux cas, le *regime change*. Dans la négociation avec l'Iran, elle s'est montrée la plus dure. Cet interventionnisme a montré tous ses effets pervers, en particulier lorsqu'aucune stratégie n'a été prévue pour le « jour d'après » et qu'il n'est pas accompagné d'un suivi politique et d'un appui efficace à ces pays qui, très vite, sombrent dans le chaos.

En fait comme la France l'a rappelé en 2003, à la veille du déclenchement de l'intervention américaine en Irak, « la guerre est toujours la pire des solutions ». Une intervention militaire n'a de légitimité et d'efficacité que si elle répond à des critères bien précis. Le premier critère est naturellement qu'elle soit conforme au droit international, soit qu'elle intervienne à la demande du pouvoir légitime, soit que cette intervention soit autorisée par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII. Encore faut-il que non seulement la lettre, mais également l'esprit de la résolution du Conseil de sécurité soient bien respectés. En toute hypothèse, de telles interventions sont traumatisantes : elles ne peuvent avoir d'effets positifs et durables que si elles s'accompagnent des mesures politiques et d'actions dans le domaine du développement qui puissent permettre à l'Etat en cause de retrouver la stabilité. Le cas de la Libye est à cet égard un contre-exemple : il est probable qu'elle a rendu improbable dans le futur toute intervention décidée au titre de la responsabilité de protéger. En revanche, l'intervention contre l'Etat islamique qui a reçu l'aval du gouvernement irakien, comme celle décidée au Mali, en concertation avec le gouvernement malien, ont une légitimité et ont montré une réelle efficacité, même si elles ne peuvent régler tous les problèmes.

La protection des minorités, notamment chrétiennes est un domaine dans lequel la France doit également exercer son action de médiation à un moment où celles-ci sont spécialement menacées, notamment en Irak, en Syrie ou en Egypte. Elle doit s'efforcer d'obtenir des garanties pour leur sécurité et leur permettre de rester dans des pays où elles ont toujours eu un rôle actif aussi bien dans la vie politique qu'économique ou culturelle. Elle doit veiller à ce que ces minorités ne soient pas victimes de nettoyage ethnique, qui est une menace réelle dans de nombreux pays de la région.

3- Une politique réaliste.

Le réalisme suppose bien évidemment une analyse attentive de la situation sur le terrain, de même que des impacts non seulement immédiats, mais également sur le long terme d'une action diplomatique ou d'une intervention militaire même limitée, des réactions potentielles des autres pays concernés, de la fiabilité et de la solidité des pouvoirs en place ou des forces d'opposition. Il doit tenir compte des spécificités de la zone Afrique du Nord/ Moyen-Orient où les règles du jeu sont souvent très différentes de celles qui peuvent prévaloir dans d'autres régions du monde, notamment en raison de la résilience des régimes et des peuples, de la fluidité des alliances et des affrontements, de l'importance des intérêts communautaires et tribaux, du caractère asymétrique des conflits, de l'importance des facteurs psychologiques voire émotionnels (sensibilité aux humiliations, souci de la dignité, nationalisme ombrageux à l'égard des « libérateurs » très vite considérés comme des occupants, prudence quant au choix des mots).

Le réalisme passe également par la définition de priorités prenant en considération nos intérêts nationaux et leur hiérarchisation sur le long terme. Le Livre Blanc publié en 2008 conserve toute sa validité. La priorité n°1 était : « assurer la sécurité de la France et des Français, défendre et promouvoir leurs intérêts ». La priorité n°3, après la priorité que représentait la construction de l'Europe, était d'« agir dans le monde pour la paix, la sécurité et les droits de l'homme ». Cette dernière préoccupation n'est pas oubliée, mais doit se faire dans un cadre réaliste et ne pas déboucher sur une rhétorique dépourvue d'efficacité. Autant il est légitime de soutenir le processus de démocratisation lorsqu'il s'engage dans des conditions responsables, comme en Tunisie, autant vouloir imposer de l'extérieur un modèle démocratique comme le président George W Bush a voulu le faire, ne peut conduire qu'à des mécomptes lourds de conséquences.

Le réalisme suppose également une bonne évaluation des moyens politiques, financiers et militaires que la France peut ou est prête à mettre en œuvre pour atteindre ses objectifs. Certes, nous disposons d'une gamme d'outils diversifiés et efficaces, mais pour certains, d'une ampleur limitée, compte tenu de la contrainte budgétaire.

Le réalisme doit s'accompagner de pragmatisme, en utilisant toutes les voies de dialogue, y compris le Track II. Celui-ci n'est pas une pratique fréquente dans la diplomatie française. Elle y a eu recours quelquefois, dans des cas particuliers : contact avec les talibans, contacts avec des fractions libanaises, rencontre entre Arméniens et Turcs à Paris. Des Français participent quelquefois à des rencontres organisées par les diplomaties suisse ou norvégienne, ou par des organismes spécialisés comme *Human Dialogue* à Genève.

Sans doute est-il toujours un peu risqué, pour une diplomatie comme celle de la France, de se prêter à des contacts susceptibles de créer des sources de malentendu et de confusion. Aussi bien, il ne paraît pas utile pour nous de concurrencer des pays comme la Suisse ou la Norvège ou des organisations comme HD qui, depuis Oslo, font très professionnellement ce travail de contact et de dialogue.

Il serait pourtant nécessaire, au-delà des opportunités que nous procurent nos partenaires suisses et norvégiens de définir plus précisément le type de Track II qui serait utile à notre action. D'abord, dans les zones où nos intérêts sont importants et reconnus, ensuite quand notre information n'est pas suffisante ou est incomplète, dans des situations où l'existence d'une relation, d'un contact même informel, peut être nécessaire.

Dans ces hypothèses, le ministère des Affaires étrangères pourrait organiser, par ses moyens propres ou au moyen de ses ambassades des contacts de type Track II. Il pourrait aussi utiliser le concours de l'Académie diplomatique Internationale, qui dispose de l'expérience nécessaire et des moyens d'organiser à Paris ou à Chantilly des rencontres discrètes

III / UNE DIPLOMATIE DE PRÉSENCE ET D'ACTION

Certes, la situation actuelle dans la zone est extrêmement fluide et les surprises nombreuses conduisant plus à une réaction conçue dans l'urgence plutôt qu'à une politique anticipatrice. Cette région particulièrement sensible mérite que soit définie de façon très claire une politique soucieuse de nos véritables intérêts et de nos objectifs fondamentaux qui puisse dépasser une actualité qui restera, pendant encore longtemps, turbulente.

Dans un tel contexte que peut faire la France ? Il est clair que sa marge de manœuvre est étroite, face à une situation difficile, voire hors contrôle, avec des acteurs ayant des objectifs différents et parfois contradictoires. Ce constat n'est pas propre à la France : d'autres pays, et non des moindres, comme les Etats-Unis, ressentent un réel désarroi face à des événements qui semblent échapper à tout contrôle. De façon plus spécifique, la France ne dispose que de moyens – financiers, militaires, politiques - relativement modestes pour peser sur le cours de choses. Elle ne peut le faire que si elle développe une concertation ou même un partenariat avec d'autres pays. Sur ces bases, plusieurs orientations sont proposées.

1- TIRER LES CONSÉQUENCES DE LA PRIORITÉ DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

La diplomatie française est marquée, depuis 2015, par une priorité : la lutte contre le terrorisme et ce qui lui est lié, la stabilisation de l'arc de crise qui va du Sahel au Golfe.

Le terrorisme auquel nous faisons face aujourd'hui ne relève ni du hasard ni de la fatalité. Il est le résultat de situations de tension, de ressentiments, d'antagonismes locaux, sociaux ou communautaires mal perçus, mal compris et mal gérés qui ont dégénéré en violences aveugles ou organisées autour de stratégies élaborées. Ce terrorisme a visé et vise le territoire français et, plus généralement, l'Europe.

Ce terrorisme est combattu, principalement par les moyens des armées et par ceux des services de renseignements. Il doit aussi être prévenu, délégitimé, circonscrit par des moyens essentiellement politiques, tant à l'intérieur que par l'action diplomatique extérieure. Pour une puissance comme la France, qui dispose d'une diplomatie mature et active, la question se pose de savoir si nous avons la diplomatie de notre sécurité, et si nous avons une diplomatie de l'âge terroriste. Avons-nous plus simplement, une articulation réelle entre notre diplomatie et notre politique de sécurité nationale ?

Or ce terrorisme va sans doute durer. Malgré les coalitions dirigées contre lui, malgré les coups qui lui sont portés, le terrorisme va s'affaiblir, mais il restera une menace. Comme il le fait depuis un demi-siècle, il va s'adapter, modifier son organisation, ses modes d'action, ses objectifs. Cela signifie que les réponses au terrorisme devront s'adapter aussi et que nous devons adapter nos outils et nos objectifs à une réalité évolutive.

° Mieux articuler diplomatie et politique de sécurité.

Cette situation a des implications en termes de structures, d'organisation, de coordination et de suivi. Si l'on regarde la manière dont ces questions sont traitées dans des pays comparables, on perçoit le souci de centralisation des fonctions de délibération et de décision au plus haut niveau de l'État, la volonté de mieux articuler les politiques de sécurité et les actions de la diplomatie, et en même temps, l'attention portée aux contributions multiples de la recherche, de l'analyse et de l'anticipation.

A cet égard, il n'y a rien en France de comparable au Conseil national de sécurité des Etats-Unis et rien de comparable au *Joint Intelligence Committee britannique*. Il n'y a pas davantage, dans notre système français, malgré des efforts méritoires de participation de la recherche universitaire et des think tanks un niveau d'efficacité atteint par la « compétition analytique » qui existe aux Etats-Unis et en Israël.

Améliorer l'articulation entre notre appareil diplomatique et nos politiques de sécurité conduisent à évoquer un certain nombre de propositions.

A la Présidence de la République, l'idée qu'il faut structurer davantage, en dehors de la formule des conseils de défense, le travail régulier des responsables régaliens, progresse dans les esprits : la réunion hebdomadaire, récemment décidée, de conseils restreints sur les sujets de sécurité nationale, va dans le bon sens et importe à Paris quelques-unes des pratiques britanniques. La formule d'un conseil de sécurité n'a jamais été utilisée en France. Elle a été envisagée à plusieurs reprises, mais elle a toujours été rejetée par les présidents de la République successifs, moins pour les raisons corporatistes prêtées aux grands corps de l'État concernés, que par la crainte de voir s'établir, au sein de l'Élysée, une structure trop lourde ou trop visible. Un conseil de sécurité, réuni régulièrement sous la présidence du chef de l'État, serait l'organe de délibération et de décision de l'État en matière de sécurité nationale et d'action extérieure. Outre les ministres régaliens - affaires étrangères, défense, intérieur, économie et finances - il regrouperait les représentants des différentes cellules élyséennes spécialisées : l'état-major particulier, le conseiller diplomatique, les conseillers intérieur et économie ainsi que les chefs des services de renseignements. Cette instance disposerait d'un léger secrétariat permanent, dirigé par une personnalité de haut niveau et serait chargée de préparer les réunions du conseil. Le travail d'étude et d'analyse de fond serait confié un des comités ad hoc, formés d'experts, issus de la recherche, des think tanks et des ministères concernés.

Ce dispositif pourrait être complété, au ministère des Affaires étrangères, par la création d'un groupe d'analyse stratégique sur les pays de l'arc de crise, dont le secrétariat serait assuré conjointement par les deux directions plus directement concernées, la direction d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (ANMO) et la direction d'Afrique et de l'océan indien (DAOI), avec l'appui de la direction des affaires stratégiques et les autres directions impliquées. Parallèlement une réorganisation du pôle études, analyse et anticipation, autour d'un Centre d'analyse et de prévision stratégique (CAPS) renforcé et élargi. Ce nouveau CAPS pourrait être chargé de mettre en œuvre une politique de *Track II* ambitieuse. Enfin, un Centre franco-allemand de recherche sur la Méditerranée, Le Moyen-Orient et l'Afrique pourrait être créé à l'initiative des deux gouvernements et rapidement élargi à d'autres partenaires européens.

° Mieux coordonner actions militaires et politiques.

Les interventions conduites contre le terrorisme sont d'abord le fait des services de renseignements et des armées. Les services de renseignements ont une fonction primordiale de décèlement, d'alerte

et d'analyse, en particulier par les échanges d'informations avec leurs partenaires. Sur ces bases, les militaires ont à rechercher, désorganiser et détruire l'adversaire. Il s'agit bien d'une forme de guerre, mais très différente, dans ses objectifs, comme dans ses moyens, des guerres classiques. Il ne s'agit pas seulement ici de détruire les moyens de l'ennemi, il s'agit, politiquement de le délégitimer, de le priver de ses soutiens, de le couper de ses ressources avant de le réduire. Les initiatives militaires récemment conduites par la France, en Libye, au Sahel et en Syrie ont montré les difficultés de l'articulation entre les actions militaires et les actions politiques. Le recours à la force, le langage de la guerre ne sont pas sans implications diplomatiques et politiques, qu'il faut assumer et gérer. Le succès des opérations militaires, aussi brillantes soient-elles, ne garantit pas, à lui seul, des résultats politiques solides et durables, comme on l'a vu en Libye et comme on commence à le voir au Mali⁸. Plus préoccupant, la conjonction des actions de sécurité et de la diplomatie classique n'épuise pas la problématique terroriste et pas davantage la problématique de radicalisation dans les pays de l'arc de crise. Nous devons renforcer les efforts que nous conduisons déjà pour la promotion d'une diplomatie des partenariats, une diplomatie des sociétés civiles et d'une diplomatie de la communication.

° Renforcer la relation avec les partenaires locaux.

Il est clair que les interventions conduites par les Occidentaux après les échecs enregistrés en Afghanistan et en Irak ne peuvent se concevoir qu'en liaison ou en appui à des partenaires locaux, qu'il agisse de puissances régionales, des états menacés de déstabilisation ou de structures d'opposition reconnues et soutenues par les coalitions occidentales.

Dans tous les cas, et largement en raison de l'attitude américaine, les Occidentaux se sont montrés prudents dans la gestion de ces partenariats, prudents sur les *no fly zones* comme sur les livraisons d'armes ou encore sur les troupes au sol, limitées aux forces spéciales et aux actions de formation, d'entraînement et de conseil et concentrées sur les opérations aériennes.

De fait, ces partenariats ne vont pas sans ambiguïtés ou sans risques politiques, ainsi les liens opérationnels noués en Syrie avec les Kurdes du Parti de l'union démocratique, le PYD, affilié au PKK, ne sont pas sans effets sur les relations avec la Turquie. Ainsi, la coopération étroite établie, dans la bataille pour Mossoul, entre les Etats-Unis et les milices de la « mobilisation populaire » chiite peut être une source de confusion. De même, l'action de quelques-uns de nos alliés du Golfe, qui n'ont pas toujours montré, à l'égard de certaines structures jihadistes ou de certaines collusions entre leurs ressortissants et les jihadistes, la rigueur que l'on pouvait attendre.

° Tirer les conséquences au niveau de l'action diplomatique.

La priorité reconnue à la lutte contre le terrorisme a plusieurs conséquences pour la diplomatie qui doit accompagner et conforter les actions de sécurité.

De manière générale, le ministère de la Défense traite les différents problèmes que posent la préparation et la mise en œuvre des interventions extérieures. De la même façon, les services spéciaux pratiquent aussi une diplomatie des services, discrète, mais efficace. Il reste que ce type d'engagements nécessite, de la part des structures diplomatiques, un ensemble d'actions d'évaluation, de préparation et de suivi. De même, la complexité de ce type d'intervention, la multiplicité des acteurs concernés exigent un travail de concertation et de coordination pour que soit assurée la cohérence de

⁸ / Voir sur ce point, l'étude d'Olivier Lafourcade et Serge Michailof : *Que faire, face à la déstabilisation du Sahel et aux risques qu'elle représente pour l'Afrique de l'Ouest, pour la France et l'Europe. Mars 2017 ?*

nos actions et de notre stratégie antiterroriste. Plus généralement, toutes les ressources de la diplomatie multilatérale doivent être utilisées : celles des Nations Unies, celles des organisations spécialisées, celles de l'Union européenne pour consolider les actions normatives et juridictionnelles, entreprises pour lutter contre les organisations terroristes et contre leurs réseaux de financement.

Au-delà de ces questions, les diplomates doivent être attentifs au contexte dans lequel s'inscrivent nos actions de sécurité. La diplomatie doit veiller, face à des opinions publiques locales souvent très réservées à l'égard des interventions occidentales, souvent travaillées, notamment dans la jeunesse, par de forts sentiments antioccidentaux, à préserver la logique centrale de nos interventions, qui est de chercher à dissocier les terroristes des populations. Il est important de maintenir une gestion maîtrisée et intelligente de l'image de nos interventions.

Le terrorisme nous pose aussi la question de savoir quelle doit être la nature d'une diplomatie qui ne peut se limiter à l'accompagnement du recours à l'action militaire. Il faut penser, parallèlement aux actions de sécurité, au volet politique de la lutte contre le terrorisme de même qu'au volet du développement. Cela consiste bien sûr à établir avec les gouvernements et avec les sociétés des pays victimes du terrorisme, une relation politique et psychologique propre à cimenter les convergences utiles à l'action commune.

L'établissement de ces convergences procède d'un dialogue de substance avec nos alliés dans la confrontation avec le terrorisme. Il relève aussi, au-delà de nos politiques de développement, d'une diplomatie de partenariat ambitieuse, réellement capable de créer des liens, des relations d'intérêt, des coopérations mutuellement avantageuses entre les gouvernements, les personnalités influentes, les sociétés civiles des pays partenaires.

Cela passe aussi, on le voit bien, par des actions de coopération visant au renforcement des Etats, de leur capacité à rompre avec les politiques de rente et les méthodes autoritaires, de leur aptitude à engager des politiques sociales, des politiques d'aménagement du territoire et des politiques de la jeunesse.

Dans un autre domaine, la diplomatie française devrait redire qu'elle ne saurait prendre parti dans la querelle essentielle qui oppose les deux principaux rameaux de l'islam, le sunnisme et le chiisme. Ce conflit, archétype des dissensions du monde islamique, ne peut, s'il s'amplifie, qu'alimenter les antagonismes, les intolérances et les violences, absolument contraires aux intérêts de la France et de l'Europe. La France pourrait, avec ses alliés européens, se donner pour modèle l'action du 5+1 sur le problème du nucléaire iranien, pour imaginer les voies d'un apaisement du conflit qui oppose, au-delà des problèmes religieux, l'Iran à ses voisins du Golfe.

Cette lutte ne doit pas faire obstacle à une réflexion approfondie sur les fondements mêmes de ce fléau, qui a des dimensions internationales, mais également de fortes implications de politique intérieure. En clair, ce n'est pas en gagnant la bataille de Mossoul ou Rakka que l'on résoudra les problèmes socio-économiques et identitaires de la jeunesse française, et pas seulement celle des banlieues.

2- DÉVELOPPER LE DIALOGUE AVEC LES SOCIÉTÉS CIVILES.

Les soulèvements arabes de 2011 ont montré le rôle majeur joué par les sociétés civiles notamment en Egypte et en Tunisie. Notre politique étrangère a amorcé, sans doute plus tardivement que d'autres, une diplomatie qui s'adresse, par-delà les Etats, aux acteurs civils qui, dans de nombreux pays de la région, sont plus présents, s'organisent et pèsent sur les événements. Ainsi une diplomatie publique tournée vers ces sociétés, notamment les classes moyennes émergentes et vers leurs forces vives (jeunes, femmes, bloggeurs, intellectuels, artistes...), qui ont montré leur dynamisme pendant ces soulèvements, doit être renforcée, sans pour autant heurter de front les autorités politiques, mais avec fermeté dans notre volonté de dialoguer avec tous. Là encore, notre réseau culturel, éducatif et de recherche constitue un tissu irremplaçable pour explorer cette voie.

Cette diplomatie publique doit tenir compte du fait qu'une bonne partie de la région est constituée, comme on l'a vu, d'Etat fragiles, faillis pour les uns ou effondrés pour les autres. D'autres Etats en situation moins critique sont néanmoins à la tête de sociétés clivées, ou tendues, ou vulnérables à des voix radicales. Au final, une diplomatie publique destinée à ce type de public cible est fort délicate, et réclamera tout le savoir-faire français dans la zone pour éviter les pièges. Une réflexion doit être menée explicitement, peut-être avec le concours de chercheurs d'autres pays de l'Union européenne qui ont eu des expériences positives en la matière (Royaume-Uni, Allemagne), sur le thème « quelle diplomatie publique pour le Sud méditerranéen ? », au sens de « quel dialogue utile et équitable avec ces sociétés ? ».

° Le réseau des établissements scolaires français

La France compte dans le monde un réseau dense d'écoles françaises qui accueillent aujourd'hui environ 330 000 élèves, dont 205 000 non français. Dans la région Afrique du Nord-Moyen-Orient tout particulièrement, un renforcement de notre coopération éducative à travers ce réseau doit faire l'objet d'une réflexion. Celle-ci peut s'opérer à plusieurs niveaux. Celui de l'enseignement école-collège – lycée bien sûr, où la demande de France reste forte pour la qualité, la transmission de valeurs, l'encadrement et la socialisation que notre pays procure dans des zones par ailleurs difficiles, où règne plus que jamais l'inquiétude. Le niveau universitaire ensuite, qui nécessite de repenser l'efficacité en matière d'influence des échanges ainsi mis en place. Il faut également renforcer notre appui aux établissements privés présents dans la région, relais de l'influence française, notamment au Liban et dans les territoires palestiniens.

° La coopération universitaire

L'accueil de la jeunesse de la région Sud et Est méditerranéenne dans les universités françaises, son soutien financier éventuel par des bourses d'études, doit faire l'objet d'une politique volontariste, et non d'un saupoudrage improvisé. La qualité de nos agents, le tissu diplomatique qui est le nôtre, permettent de penser une telle politique, à condition d'en prendre le temps, et d'y consacrer des agents et des moyens financiers adéquats. Une réflexion sur ces sujets s'impose rapidement. Quelles disciplines prioritaires ? Quels types de lieux d'accueil ? Quels objectifs visés ? Quels volumes raisonnables, pour être en mesure d'octroyer des bourses significatives permettant un séjour fructueux, et non des subsides de survie ? L'accueil de professeurs d'université prometteurs préalablement identifiés, doit aussi être envisagé, comme relais d'influence et personnalités d'avenir pour la relation. Ceci suppose également une politique de visas ouverte à l'égard des étudiants étrangers venant du Maghreb et du Moyen-Orient. Le projet d'Erasmus méditerranéen, souvent

évoqué, devrait être concrétisé au niveau de l'Union européenne. Certes les conditions de sécurité et le niveau de certaines universités du Sud peuvent être un frein à sa mise en œuvre. Ce programme européen pourrait être testé avec un certain nombre d'universités convenablement choisies, avant d'être généralisé.

° Les Instituts français.

La France dispose d'un réseau de centres culturels – Instituts français et Alliances françaises – dense que nos partenaires nous envient. Ils sont des vitrines de la France et les vecteurs de la francophonie, mais ils sont également des lieux de dialogue avec les cultures locales et des espaces de liberté dans les pays à régime autoritaire. Dans son rapport déposé en 2001, le député Yves Dauge ⁹soulignait que ce « réseau était en péril ». Son diagnostic et les mesures qu'il avait préconisées à l'époque - plus de professionnalisme et d'ouverture, plus d'adaptabilité, davantage de moyens, notamment financiers - n'ont été que partiellement mis en œuvre. Un nouveau bilan de leur action doit être réalisé de façon à mettre ces centres à l'heure des nouvelles technologies de l'information et en leur donnant, en particulier dans cette zone Maghreb/Moyen-Orient des moyens à la hauteur des défis rencontrés.

° Les Instituts Français de Recherche à l'Étranger

Plus spécifiquement encore, une réflexion poussée doit enfin être conduite, avec une large remise à plat, sur l'outil remarquable, mais aujourd'hui malmené que constituent les Instituts Français de Recherche à l'Étranger (IFRE). Bénéficiant souvent d'une ancienneté, d'une image, d'une notoriété inhérente à la longue tradition de présence de notre pays dans cette zone, ces acteurs constituent des atouts stratégiques à redécouvrir. On compte aujourd'hui le Centre Jacques Berque à Rabat, le CEDEJ (Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et sociales) au Caire et à Khartoum, le Centre français d'archéologie et de sciences sociales de Sanaa (CEFAS, actuellement au Koweït), le Centre de recherche français à Jérusalem (CRFJ), l'Institut de recherche sur le Maghreb contemporain (IRMC, à Tunis), l'Institut français de recherche en Iran (IFRI) à Téhéran, l'Institut français du Proche-Orient (IFPO) à Beyrouth, Amman, Erbil et les territoires palestiniens en attendant peut-être de retourner en Syrie, l'Institut français d'études anatoliennes Georges Dumézil (IFEA) à Istanbul. Après avoir subi des baisses de crédit et de personnels, après avoir été trop légèrement pointés comme dispendieux et comme proies faciles pour des réductions budgétaires, ces instituts qui continuent d'effectuer un travail difficile dans des zones en crise, au contact direct d'une population très demandeuse, permettent en réalité à coût réduit une connaissance importante des sociétés, un échange avec leurs analystes les plus pointus, des publics intéressés, et maintiennent la présence d'une France ouverte, telle qu'elle est encore souhaitée par des segments entiers de ces sociétés.

Ils doivent faire l'objet désormais d'une attention soutenue. Il convient qu'ils soient considérés directement dans la perspective de notre ambition affichée, mais rarement explicitée, de développer une politique d'influence, au sein d'une diplomatie publique qui s'adresse aux forces vives des sociétés civiles. Une réflexion sur leur gouvernance et sur leur inscription directe dans le processus de connaissance de la région est indispensable en combinant d'une part respect de la liberté universitaire, et d'autre part utilité politique et sociale des recherches menées. Il importe d'ouvrir, de diversifier considérablement le recrutement des cadres dirigeants et chercheurs qui les animent, et qui tournent trop souvent, au fil des dernières années, autour du même vivier. Pour ce faire, une politique attractive des élites de la recherche doit être imaginée. Il importe surtout de les doter des moyens décents de développer une politique d'influence (missions, invitations, colloques, revues, sites internet,

⁹ / Yves Dauge, Rapport d'information de la commission des affaires étrangères, Assemblée nationale, 7 février 2001

diplomatie publique, voire pourquoi pas une journée annuelle de rendez-vous stratégique telle que d'autres pays en proposent via des think tanks, comme la Grande-Bretagne avec le Manama Dialogue organisé par l'IISS de Londres). A cette fin, une clarification/ rationalisation de la présence intellectuelle française dans certains pays est indispensable (pour éviter les doublons entre filières francophones universitaires, université française à part entière, antennes, centres de recherche variés ou autres entités, comme au Caire par exemple).

° **Le programme des personnalités d'influence.**

Le ministère des Affaires étrangères gère efficacement un programme de personnalités d'influence auxquelles il est proposé une série de visites et de contacts en fonction de leurs centres d'intérêt. Un tel programme qui s'adresse aux personnalités d'avenir identifiées par les ambassades reste très modeste s'agissant de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. Le ministère de la Défense a un programme comparable. Cependant le nombre de personnes à en bénéficier reste très limité, variable selon les années, mais le plus souvent en deçà de la dizaine par an. Il conviendrait de lui donner une autre dimension, de diversifier le recrutement et de leur proposer des séjours plus longs.

° **Les relations interprofessionnelles.**

De façon spontanée, des relations se nouent entre milieux d'affaires de France et ceux de la région. Le MEDEF, certaines chambres de commerce (Paris, Marseille) sont à cet égard très actives. La coopération interuniversitaire pourrait être renforcée: elle existe déjà mais elle est un peu délaissée actuellement compte tenu des conditions de sécurité. De même des membres de professions libérales – médecins, avocats – se rencontrent notamment à l'occasion de colloques ou séminaires. Enfin les organisations non gouvernementales, humanitaires ou attachées à la défense des libertés – sont très présentes dans la région. Il appartient au ministère des Affaires étrangères d'avoir une structure dédiée à ce type d'échange, en en faisant le bilan ou en suscitant les contacts en liaison avec les ambassades.

° **La coopération décentralisée.**

De nombreuses initiatives ont été prises entre collectivités locales françaises et étrangères, de la petite commune aux régions en passant par les grandes agglomérations. La ville de Paris a ainsi un programme de coopération particulièrement important. Cette coopération est multiforme – coopération technique, aide financière, formation de cadres, prestations en nature. Un nouvel élan pourrait être donné à de telles coopérations qui s'accompagnent souvent de relations humaines chaleureuses. Les Régions, à la suite de la réforme dont elles ont bénéficié, pourraient jouer un rôle plus actif avec l'appui des diplomates placés auprès des préfets de région.

° **Une politique de communication plus active.**

Une telle politique doit être plus active, notamment dans les médias arabes. Le progrès réalisé à travers France 24 est à conforter. La chaîne arabe de France 24 lancée en avril 2007 a réussi à s'implanter dans la région, mais avec des situations extrêmement différenciées suivant les pays. Au Maghreb, la chaîne a trouvé son public, mais c'est moins le cas au Proche et Moyen-Orient où l'intérêt porté aux initiatives françaises est moindre.

L'accent devrait être mis sur le Maghreb de façon plus soutenue, car il y a là une attente. Il ne s'agit pas de remplacer les chaînes satellitaires arabes, mais d'occuper une place plus importante à leurs côtés. L'accent devrait être mis, aussi bien à France 24 qu'à MCD, sur différents publics avec des programmes dédiés : jeunes, étudiants, femmes... c'est ce que font de nombreuses chaînes arabes

avec succès. On n'accorde pas assez d'importance à la jeunesse dans nos programmes alors que ce devrait être la cible privilégiée.

Il faudrait mobiliser nos ressources pour être beaucoup plus présent dans ce secteur hautement stratégique par la valorisation, par exemple, d'interlocuteurs arabisants à même de pouvoir participer à des débats expliquant la position de la France sur des sujets polémiques ou qui suscitent de l'incompréhension dans le monde arabo-musulman : par exemple, le débat sur la « laïcité à la française », le burkini, mais aussi la politique de la France vis-à-vis du Golfe ou du conflit syrien.

Il conviendrait d'inciter nos diplomates, chercheurs, experts à faire entendre leur voix d'autant que nous disposons des outils pour diffuser nos points de vue aussi bien dans les médias de l'audiovisuel extérieur français que dans les médias arabes. La *e-diplomatie*, qui est pratiquée de façon active par de nombreuses ambassades, doit être également développée dans cette région du monde où les jeunes sont particulièrement connectés aux réseaux sociaux.

3 - MAINTENIR LE CONTACT AVEC LES ACTEURS NON-ÉTATIQUES.

La situation en Afrique du Nord et au Moyen-Orient se caractérise par l'essor de mouvements ou groupes, souvent fortement militarisés, dont certains sont qualifiés de terroristes, qui contestent l'autorité des Etats mais qui parfois participent au pouvoir. Ces groupes peuvent avoir une base ethnique, religieuse ou communautaire. Des Frères musulmans à Al Qaïda et l'Etat islamique en passant par le Hezbollah, la nature, l'importance et l'influence de ces groupes sont très variables. De tels groupes sont-ils fréquentables ? Sont-ils des interlocuteurs avec lesquels un dialogue peut s'instaurer ?

Ce sujet sensible appelle une réponse nuancée, ne serait-ce que parce que ceux qui sont qualifiés de terroristes par les uns sont des résistants pour les autres et que la liste de ces mouvements est fluctuante, compte tenu de leur multiplicité, de leur changement fréquent d'appellation et de leur porosité.

Quelques principes simples peuvent être posés.

- ° Il convient d'éviter tout amalgame entre islam politique, salafisme, fondamentalisme et terrorisme.
- ° Tout mouvement participant à un gouvernement légal peut apparaître comme un interlocuteur normal : tel est le cas du PJD au Maroc ou Ennahda en Tunisie.
- ° Tout mouvement apparaissant dans la liste des mouvements terroristes établie par les Nations unies ou l'Union européenne ne peut être considéré comme un interlocuteur valable. C'est bien évidemment le cas des groupes djihadistes relevant de la mouvance d'Al Qaïda, comme le Front al-Nosra en Syrie devenu Fatah al-Cham, ou l'Etat islamique. Il devrait en être même avec le PKK et son émanation syrienne, le Parti de l'Union démocratique (PYD). On peut s'interroger dans ces conditions sur la pertinence de faire du PYD un allié dans la lutte contre l'Etat islamique.
- ° Le dialogue avec les mouvements se situant dans la zone grise doit se faire au cas par cas, pays par pays. Il ne peut s'établir que dans un cadre institutionnel et légal. Si le dialogue avec les Frères musulmans égyptiens n'est plus possible, celui avec les Frères musulmans syriens ou des groupes qui sont affiliés à la Confrérie en Europe comme l'Union des organisations islamiques de France (UOIF), est non seulement possibles, mais souhaitable. Il peut apparaître que le dialogue officiel avec des

mouvements « tolérés ou à la limite de l'illégalité » dans certains pays ne soit pas opportun sur place. Dans ce cas, le dialogue peut avoir lieu dans la discrétion à Paris.

La démarche proposée est pragmatique. Le réalisme veut qu'un dialogue avec des forces politiques, même celles qui ne partagent pas les valeurs de l'Occident, soit indispensable. Ces mouvements sont rarement monolithiques : un dialogue peut contribuer à renforcer son aile modérée. Encore convient-il de veiller à ce qu'il reste lucide et ne soit pas instrumentalisé.

4- CONSOLIDER LES ÉTATS ET CONTRIBUER A LA SOLUTION DES CRISES RÉGIONALES

Une bonne partie de la région est constituée aujourd'hui d'Etat fragiles, faillis pour les uns -au sens où ils n'ont jamais véritablement réussi à constituer des Etats centraux selon le modèle occidental de type weberien – Yémen, Libye, Liban... -, effondrés pour les autres - au sens où ils l'ont été à certaines époques, parfois sous la férule d'un autocrate, mais cet édifice s'est écroulé, comme en Irak ou en Syrie. D'autres Etats sont en situation moins critique, mais fragile.

Cette consolidation doit se faire en prenant en considération chaque pays. Elle doit utiliser des moyens politiques, économiques, financiers, sécuritaires, adaptés à chaque cas

° Maghreb

Le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, auxquels la France a été liée par l'Histoire, présentent pour notre pays un intérêt majeur. Notre action en direction de ces pays du Maghreb doit être une des fortes priorités de notre politique étrangère. Ces trois pays ont des caractéristiques et des problèmes de nature très différente.

Le Maroc est un Etat dont les traditions sont pluriséculaires. Une politique de développement avisé permet au pays une croissance régulière. Face aux révoltes arabes, une politique de réforme institutionnelle été menée à bien, après que le roi a amorcé une transition vers une monarchie constitutionnelle. Un gouvernement de coalition mené par le parti islamiste, le Parti de la Justice et du Développement (PJD), gère la politique économique et sociale, sous le contrôle du Makhzen. Cependant, le pays connaît des fragilités : de grandes inégalités sociales, un système éducatif insuffisant qui n'a pas réussi à éradiquer l'analphabétisme, une corruption toujours présente. La relation avec la France reste bonne malgré des périodes intermittentes de crispations.

L'Algérie, plus de 50 ans après son indépendance, peine à mettre en place un véritable modèle de développement économique. Les ressources de l'Etat comme ses recettes en devises dépendent essentiellement des hydrocarbures. Son agriculture est en mauvaise posture. La chute des prix du pétrole fragilise l'Etat providence qui permet de maintenir la paix sociale. Le régime politique, contrôlé par l'armée, est sclérosé et ne parvient pas à se réformer : la succession du président Bouteflika, affaibli physiquement, est dans toutes les têtes mais perdure. Si la guerre civile des années 1990 est terminée, les séquelles en sont toujours présentes : la société s'est fortement islamisée tandis que demeure un terrorisme résiduel. L'Algérie et la France entretiennent des relations complexes sont souvent en proie à des tensions et des incompréhensions mutuelles.

La Tunisie représente à ce jour le seul exemple de réussite, fragile, du printemps arabe. Des institutions démocratiques ont été mises en place et fonctionnent correctement. La liberté d'expression est réelle. Un certain consensus politique s'est établi avec un gouvernement qui associe le parti Nidaa Tounès et le parti islamiste Ennahda. Cependant, l'économie est sinistrée en raison de la forte baisse du tourisme

jointe à la persistance de conflits sociaux qui conduisent les investisseurs à rester attentistes. La menace terroriste reste forte, compte tenu notamment de l'importance du nombre des Tunisiens engagés aux côtés d'Al-Qaïda ou de l'EI.

Si notre politique à l'égard de ces pays doit être différenciée, une vision globale pour le Maghreb doit être définie avec un certain nombre de recommandations qui leur sont communes.

° Il convient d'éviter tout ce qui peut apparaître comme une ingérence dans leurs affaires intérieures. L'Algérie, le Maroc comme la Tunisie sont également très vigilants à cet égard compte tenu du passé.

° Nos parts de marché sont menacées par de nouveaux concurrents, l'Espagne, l'Allemagne, mais également la Chine. Pour maintenir notre présence, la coopération dans le domaine économique et financier doit être accentuée. Les difficultés financières de l'Algérie conduisent ce pays à avoir recours à l'aide extérieure. L'Agence française de développement pourrait renouer des liens de confiance avec les autorités algériennes.

° La coopération dans le domaine de la sécurité doit être renforcée. Ceci suppose une coopération entre la France et ces pays, au niveau des armées, des polices et des services de renseignement. Elle existe déjà largement avec la Tunisie et le Maroc. Il devrait en être de même avec l'Algérie, même si de fortes réticences subsistent encore.

° Des liens étroits doivent être recherchés avec la société civile, notamment avec les jeunes générations qui n'ont pas connu la période coloniale et arrivent à des postes de responsabilité. Les coopérations à caractère professionnel doivent être encouragées, notamment entre professions libérales (avocats, médecins) et milieux d'affaires. Des partenariats entre universités doivent être développés. La coopération décentralisée est un bon vecteur d'influence, car dépourvue de suspicion politique : elle doit être stimulée notamment entre régions et grandes villes. Il y a également une forte demande d'étudiants pour venir en France : la politique de bourses et la délivrance de visas doivent être dynamisées.

La Libye constitue un cas à part. Pays créé artificiellement par le colonisateur italien à partir de plusieurs provinces de l'Empire ottoman, son unité a toujours été fragile. Kadhafi avait réussi à la maintenir en assurant une certaine répartition de la rente qui pouvait satisfaire les tribus qui encadraient la population. Cependant il n'a pas créé de véritables structures étatiques et administratives, bien au contraire. Son autorité reposait sur un mode de gouvernance quelque peu anarchique et destructrice de l'ordre tribal. Sa disparition brutale a amplifié cette situation anarchique : chaque cité, tribu, milice affirme son pouvoir et entend profiter de la manne pétrolière. Le gouvernement d'Union nationale dirigé par Fayez al-Sarraj, soutenu par les Nations unies et la communauté internationale, peine à s'imposer face au maréchal Haftar appuyé par l'Egypte et la Russie. Le chaos actuel représente pour l'Europe, et plus spécialement pour l'Italie et la France, une réelle menace tant en raison de la persistance de groupes djihadistes que de l'absence de structures capables de réguler le flux migratoire venant d'Afrique ou du Moyen-Orient (voir l'annexe 1)

La France doit apporter son soutien politique au gouvernement d'union nationale et œuvrer à une solution de compromis qui permette d'y associer le maréchal Haftar, en l'aidant à élargir son assise politique et en mettant à sa disposition un appui technique dans le domaine de la sécurité.

Ces actions en direction de ces quatre pays ne font pas obstacle à une concertation avec nos partenaires européens plus directement concernés à travers le 5+5, comme ceci est proposé plus loin.

° Proche Orient

Le Liban connaît des turbulences depuis plus de quarante ans. Après la guerre civile qui s'est terminée officiellement en 1989 avec les accords de Taëf, les violences n'ont pas cessé : nombre de personnalités libanaises ont été victimes d'attentats tandis que les institutions étaient le plus souvent paralysées. Contesté dans son existence même par la Syrie, qui le considère comme une création artificielle du colonisateur français, le Liban a survécu grâce à la capacité de résilience de ses habitants et à l'aide de la diaspora. Il est resté une oasis de démocratie et de créativité culturelle qu'il convient de préserver. Cependant, longtemps dominé par les maronites, le pays a établi, avec les accords de Taëf, un certain équilibre entre chrétiens et musulmans, rompu plus récemment au profit des chiites appuyés par l'Iran qui forment aujourd'hui la communauté la plus importante, en termes démographiques autant que politiques. La tragédie syrienne n'est pas sans répercussion sur les équilibres internes avec l'arrivée de près d'un million de réfugiés installés durablement. Cependant l'accord qui vient d'intervenir, grâce au compromis passé par ses deux « parrains » que sont l'Iran et l'Arabie saoudite, a permis de mettre fin à plus de deux ans de vacance du pouvoir et pourrait conduire à un apaisement.

La France bénéficie toujours d'une place particulière dans ce pays. Son action doit continuer à préserver la souveraineté et l'intégrité du Liban. Elle doit apporter son appui au compromis qui vient d'être conclu. Il est clair en effet que le Liban ne peut vivre dans la stabilité que si les trois présidents – le président de la République, chrétien, le président du conseil, sunnite, et le président du parlement, chiite - gouvernent par consensus. La France doit entretenir des relations également bonnes avec ces trois personnalités détentrices du pouvoir. Cet équilibre doit se traduire par des actions dans le domaine du développement, de l'aide humanitaire, comme dans celui de la politique culturelle au sens large en direction des trois communautés –chrétienne, sunnite et chiite. L'inflexion apportée par le président Chirac en 1995 visant à un rééquilibrage des relations entre toutes les communautés avec, par exemple, la création symbolique d'un lycée français à Marjayoun, doit être confirmée, avec l'élection du président Aoun. La coopération avec l'armée libanaise pourrait être également reprise.

La Syrie doit faire naturellement l'objet d'une attention prioritaire. La tragédie syrienne est une question complexe qui est évoquée plus longuement dans l'annexe 2. Il convient de partir de la réalité actuelle, caractérisée par l'échec de l'opposition modérée, la présence de nombreux groupes djihadistes, un régime toujours en place, mais exsangue, l'influence militaire et politique de la Russie, une forte présence iranienne, y compris militaire. La France doit trouver les leviers pour contribuer à une issue. La Russie est devenue un acteur incontournable dans la recherche d'une solution politique. Une fenêtre d'opportunité s'ouvre, car, à l'évidence, tout en engrangeant le succès de son action militaire, Moscou veut éviter de s'enliser dans ce pays totalement sinistré. La base de la négociation doit rester la résolution 2254 du 18 décembre 2015 du Conseil de sécurité. L'action de l'envoyé spécial des Nations-Unies doit être confortée. Dans un premier temps, il s'agit de stabiliser la situation, de protéger les populations civiles et de conforter le cessez-le-feu, étant entendu que ceci ne fasse pas obstacle à la lutte contre les groupes djihadistes identifiés d'un commun accord, c'est-à-dire ceux qui sont dans la mouvance de l'Etat islamique ou de Fatah al-Cham. Ceci suppose la mise en place d'un organe de surveillance, à l'image de celui qui avait été créé avec succès au Liban, en 1996. Ceci implique aussi que le régime renonce à acquérir de nouveaux territoires. Dans un deuxième temps, les négociations en vue de trouver une solution politique pourront être entreprises, étant entendu d'abord qu'il ne pourra y avoir de véritable paix que si un gouvernement inclusif, comportant toutes les forces politiques, y compris l'opposition modérée, est mis en place ; ensuite qu'aucune solution durable dans le pays ne pourra être bâtie avec Bachar Al-Assad. Aucun programme de reconstruction n'est envisageable avant que n'intervienne une telle solution politique. Dans ce schéma, la France

pourrait jouer la carte des comités locaux de coordination, lorsqu'ils existent encore, et de la jeune génération, qu'elle connaît en partie et qui lui assurerait de construire une solution en phase avec la société syrienne. Cependant il est clair que ce processus de stabilisation politique et de reconstruction de la Syrie sera long, aléatoire et douloureux.

L'Irak est devenu un pays gouverné par la majorité chiite et le restera. Il est largement sous la « protection » de l'Iran, même si le premier ministre Haïder al-Abadi, appuyé par l'ayatollah Sistani, essaie de conserver une certaine marge de manœuvre. Les Etats-Unis restent cependant très présents sur le plan militaire avec des forces spéciales dont le rôle dépasse celui de simple « conseiller ». Le retour à la situation antérieure, qui avait permis depuis son indépendance, à une minorité sunnite de détenir le pouvoir est révolu. Cependant la plus grande confusion règne dans un pays où une bonne part de l'élite et des chrétiens a fui à l'étranger. A Bagdad, la responsabilité des attentats quotidiens relève principalement de l'Etat islamique, mais souvent aussi de règlements de compte personnels ou entre groupes mafieux. De facto, le pays a implosé entre un Kurdistan autonome, un pays sunnite hostile et Bagdad et le sud dominé par les chiites, mais avec une large décentralisation de fait au niveau des gouvernorats. La politique de la France doit être de soutenir les efforts du premier ministre pour conserver cette marge de manœuvre, de l'appuyer dans sa volonté d'associer les élites sunnites au pouvoir, de lui permettre de reconstruire une armée pour lutter efficacement contre l'Etat islamique, de l'inciter à préserver le statut d'autonomie des Kurdes.

Israël et la question palestinienne

Israël demeure pour la France un partenaire majeur au Moyen-Orient. L'évolution de sa politique intérieure qui a mis au pouvoir une coalition à laquelle participent des partis radicaux dont l'objectif affiché, est d'annexer l'ensemble de la Cisjordanie pour créer un Grand Israël « de la mer au fleuve », a rendu la relation plus difficile. Malgré une approche compréhensive, les rapports se sont dégradés entre les deux pays, y compris les relations personnelles entre le président français et le premier ministre israélien.

Cette évolution ne doit pas altérer la position traditionnelle de la France : réaffirmer le droit à la sécurité d'Israël ; développer les coopérations entre les deux pays dans tous les domaines ; plaider en faveur de la création d'un Etat palestinien, seule solution permettant d'assurer tout à la fois la pérennité d'Israël et la juste revendication des Palestiniens pour un Etat. Elle doit développer ses relations avec la société civile israélienne, dans sa richesse et sa diversité, notamment à travers des coopérations à caractère culturel et scientifique. Enfin le « dialogue critique » doit se poursuivre, voire être renforcé, par des rencontres régulières au niveau des deux ministères des Affaires étrangères.

Bien qu'occultée par d'autres sujets majeurs, la question palestinienne reste une cause majeure que ni la désespérance qui s'est installée à l'égard du processus d'Oslo ni la situation dans les pays arabes du Proche-Orient ne peuvent reléguer au second plan. C'est un dossier qui doit se traiter aussi en Israël et à Washington, parallèlement à une approche renouvelée des pays arabes auxquels la France pourrait rappeler la nécessité de développer une conscience régionale et d'apporter un soutien politique constructif à cette question. On trouvera en annexe 3, une analyse et des propositions précises sur cette question essentielle.

Face à l'impasse actuelle dans laquelle se trouve le processus de paix, quatre options sont envisageables. Le maintien de la situation actuelle est la situation dans laquelle Israéliens et Palestiniens auraient décidé de ne pas trouver de solution. Israël continuerait à renforcer son contrôle de l'Autorité palestinienne en poursuivant, notamment, la colonisation de son territoire, en gérant le conflit et en considérant, *in fine*, que l'autonomie résiduelle accordée aux Palestiniens vaudrait « Etat ». Dans cette perspective, la France doit continuer à condamner toutes les décisions ou

initiatives conduisant à l'expansion des activités de colonisation et rappeler, comme elle le fait, que les accords passés entre l'Union européenne et Israël ne s'appliquent qu'à Israël dans ses frontières de 67. Une deuxième option concernerait « l'Etat unique ». Elle ne serait acceptable qu'à la condition que les Palestiniens disposent de droits reconnus et respectés. Il est certain que la communauté internationale s'opposerait à toute discrimination, à toute expulsion comme à tout enfermement dans les zones dédiées aux Palestiniens. Dans la troisième option de l'Etat bi-national, les Palestiniens auraient de facto la citoyenneté israélienne et tous les droits civiques s'y attachant. On voit mal comment les autorités israéliennes pourraient accepter toutes les conséquences qui en découlent.

Ainsi seule l'option des deux Etats permet véritablement une solution pérenne : elle garde toute sa valeur. 55% des Israéliens et 44% des Palestiniens se disent y être favorables. Pour que cette solution participe à la fin du conflit, l'Etat palestinien à créer doit pouvoir disposer de quasiment tous les attributs dévolus aux Etats, même s'il était démilitarisé, récupérer les zones territoriales prises par la colonisation ou des compensations équivalentes et être viable politiquement, géographiquement, économiquement et juridiquement. C'est à ces conditions que seraient possible coexistence, coopération et, un jour, réconciliation. Si l'option des deux Etats restait la seule à être envisagée, la France devrait, quelle que soit la date de sa mise en œuvre, reconnaître l'Etat de Palestine.

° **Egypte.**

L'Egypte traverse actuellement une phase difficile avec le risque de nouvelles turbulences. Certes, l'ordre apparent règne, mais au prix d'une répression qui dépasse largement les Frères musulmans, qualifiés de terroristes. Cependant la menace terroriste persiste, notamment dans le Sinaï. L'économie est sinistrée : la chute de la fréquentation touristique de même que la baisse des transferts des travailleurs émigrés affectent gravement l'économie. Si l'accord avec le FMI lui permet de surmonter provisoirement sa crise financière mais l'aide de l'Arabie saoudite diminue en raison en particulier de la dégradation de ses relations avec celle-ci. Après une éclipse, l'Egypte entend s'affirmer de nouveau comme puissance régionale. Si sa relation avec les Etats-Unis reste forte, malgré une brouille passagère, le maréchal Sissi entend diversifier ses partenaires extérieurs.

La France a traditionnellement des relations denses dans les domaines politiques, économiques, culturels avec ce pays auquel l'attachent des liens historiques. En outre, la diplomatie française considère que l'Egypte, qui se situe au centre de gravité du monde arabe, est une force de stabilisation plus que jamais nécessaire dans le contexte chaotique actuel. Il convient de l'appuyer dans son retour sur la scène internationale, en particulier à travers une concertation étroite au Conseil de sécurité dont elle est actuellement membre. Ces liens ont encore été récemment renforcés, notamment dans le domaine de la coopération militaire. Il convient de poursuivre dans cette voie et d'aider l'Egypte à surmonter les défis auxquels elle est confrontée, en particulier par un soutien actif à son redressement économique et financier.

° **Pays arabes du Golfe.**

Notre partenariat avec les pays arabes du Golfe, centré sur la défense et l'économie, a des résultats inégaux. Si nos échanges avec le Qatar et les Emirats arabes unis (E.A.U.) sont denses dans tous les secteurs d'activité, la relation privilégiée avec l'Arabie saoudite peine à se concrétiser par la signature de contrats. Le vice-prince héritier Mohamed Ben Salman, nouvel homme fort du pays, a remis à plat les projets de contrats dans le but de diversifier l'économie du royaume pour réduire la dépendance à la rente pétrolière et créer des emplois pour les Saoudiens. Le programme élaboré à cet effet par des cabinets de consulting anglo-saxons, la « *vision 2030* », oriente naturellement les décisions vers les entreprises américaines. Parallèlement, le Royaume-Uni post-Brexit a lancé une offensive pour attirer les capitaux saoudiens.

Le Golfe se distingue par une population jeune, éduquée et très connectée qui aspire à plus de liberté. Les autorités doivent également répondre aux aspirations des minorités chiites (70% au Bahreïn, 10% en Arabie Saoudite) qui dénoncent les discriminations sociales et politiques à leur égard. Ces pays ne sont donc pas à l'abri de mouvements contestataires, comme au Bahreïn, dans le sillage des printemps arabes. La prise en compte des aspirations démocratiques des populations, notamment des femmes, constitue un défi majeur dans les années à venir.

La France ne peut être absente de cette zone à fort potentiel, qui est devenue un véritable « hub » mondial. Une France qui veut retrouver sa place dans la région doit avoir une stratégie pour le Golfe. L'enjeu est de développer un nouveau type de partenariat tout en restant en dehors du conflit, instrumentalisé, entre sunnites et chiites.

° *Partenariat politique* : l'Arabie saoudite – le Qatar et les Emirats arabes unis dans une moindre mesure- entendent jouer un rôle central dans la région. Ils s'impliquent dans les conflits régionaux (Syrie, Yémen, Libye). La France doit les pousser à jouer un rôle positif et à construire une architecture régionale de paix via une implication réelle pour trouver des solutions à ces crises (Syrie, Yémen), un dialogue avec l'Iran et une participation à la reconstruction et au développement des pays en conflit. La France pourrait plaider en faveur d'un rapprochement entre les monarchies du Golfe et l'Iran et proposer aux puissances régionales l'organisation d'une conférence sur la sécurité et la coopération au Moyen-Orient sur le modèle de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe ayant abouti à la création de l'OSCE, comme ceci est proposé plus loin.

° *Droits de l'homme /modernisation* : La France doit avoir un dialogue franc sur ces questions sans être moralisatrice. Il ne s'agit pas d'opposer des valeurs, mais de convaincre que l'évolution vers une plus grande démocratisation et une prise en compte des aspirations des populations sont un gage de stabilité. Sur les droits de l'homme, il convient de rappeler à ces pays leurs engagements internationaux et demander leur application. Le changement interviendra par les jeunes et la société civile. Il faut donc renforcer notre coopération en matière universitaire et culturelle pour véhiculer nos valeurs et proposer une alternative à la domination anglo-saxonne.

° *Terrorisme* : Les monarchies du Golfe sont aujourd'hui mobilisées sur la lutte contre le terrorisme (action des EAU au Yémen contre Al Qaïda, lutte contre le financement du terrorisme). Elles sont également victimes du terrorisme (Arabie saoudite). Il faut intensifier notre coopération dans ce domaine et pousser ces pays à se positionner clairement contre le terrorisme djihadiste. Il faut aussi avoir un discours ferme sur le prosélytisme wahhabite en interdisant le financement des mosquées ou de projets « communautaires » en France. Nos autorités doivent avoir un langage clair sur ce sujet.

° *Intérêts économiques* : Notre relation avec le Golfe ne doit pas être guidée seulement par l'obtention de gros contrats d'armement ou d'infrastructures. Ces pays changent de modèle économique. La France doit accompagner cette évolution pour les aider à développer une économie productive et pourvoyeuse d'emplois pour la jeunesse. Elle doit pousser les entreprises françaises à investir dans les secteurs prioritaires : transition énergétique, culture et loisirs, jeunesse, formation professionnelle...

° L'Iran

L'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire a permis le retour de la république islamique dans le jeu international. Malgré les forces internes opposées à toute normalisation, l'ouverture de l'Iran semble irréversible en raison des menaces internationales de retour des sanctions. Mais surtout la société civile où les forces « réformatrices » issues du régime islamique lui-même, qui ont manifesté en masse en 2009 contre la fraude électorale, exigent une ouverture internationale. Les forces conservatrices

ont compris qu'elles n'avaient pas d'autre choix que de négocier et de contrôler le rythme de l'ouverture internationale.

Le nationalisme est devenu une force consensuelle qui réunit toutes les factions politiques face aux nombreux défis que doit relever le pays pour retrouver une place économique, politique, diplomatique, culturelle correspondant à ses possibilités et ambitions légitimes. Toute politique envers l'Iran pouvant être considérée comme une « ingérence » est donc vouée à l'échec et contre-productive.

On peut souhaiter que les dynamiques et contraintes internes soient assez fortes pour que l'Iran accepte de jouer un rôle d'apaisement régional nécessaire à la reprise économique, préalable à toute affirmation politique crédible au niveau régional. La France a une bonne image en Iran et serait bien accueillie si elle répondait aux demandes de la société civile iranienne dont le renforcement est gage de stabilité durable. La relance économique est pour le moment rendue difficile par le fait que la levée des sanctions américaines n'est que partielle. La France serait très appréciée si elle s'efforçait, avec l'appui de ses partenaires européens, notamment l'Allemagne, de veiller à ce que les Etats-Unis respectent l'esprit des Accords de 2015 et insiste pour lever réellement toutes les sanctions.

° Le Yémen

Ce conflit lointain et peu couvert par les médias ne peut laisser indifférent pour plusieurs raisons. Il affecte gravement la population civile et a provoqué une crise humanitaire majeure dans un pays déjà très pauvre. L'Iran a saisi cette opportunité, au nom de la protection des minorités zaydites qu'il considère comme chiites, pour intervenir de façon de plus en plus ouverte, par l'envoi d'armement. L'Arabie saoudite, qui soutient le président Mansour Hadi face aux forces houthistes appuyées par l'ancien président Saleh, s'enlise dans une guerre qui ne peut être gagnée. Dans le même temps, Al Qaïda, profitant du vide politique, étend son influence dans le sud du pays. Certes la France n'est pas impliquée directement, mais l'armée saoudienne utilise des armements français et bénéficie d'une coopération dans le domaine du résignant. Ainsi le soutien objectif donné à l'Arabie saoudite et sa discrétion sur les conséquences humanitaires de ce conflit ne passent pas inaperçus et suscitent les critiques des organisations de défense des droits de l'homme.

Plusieurs actions pourraient être entreprises : soutien aux efforts de l'envoyé spécial des Nations unies Ismail Ould Cheikh ; contribution à l'aide humanitaire ; appel à la « retenue » ; définition d'une position plus équilibrée, mettant en garde notamment contre les atteintes aux droits de l'homme et contre les conséquences humanitaires du conflit.

° La Turquie

Même si la Turquie se considère comme une puissance européenne, elle est plus que jamais un acteur essentiel au Moyen-Orient. Elle connaît des moments difficiles et doit faire face à un terrorisme venant tant du Parti des travailleurs du Kurdistan que de l'Etat islamique. Dans le même temps, profitant de ce climat, Erdogan entend conforter et pérenniser son pouvoir. Une analyse complète de la problématique turque figure dans l'annexe 4, dont la teneur peut être résumée.

Après avoir œuvré en faveur du départ de Bachar al-Assad et appuyé l'opposition au régime, la priorité est maintenant la lutte contre le PKK et son émanation syrienne le Parti de l'union démocratique (PYD) : elle ne saurait accepter la création d'un Rojava, c'est-à-dire d'une entité kurde autonome, voire indépendante, à son flanc sud. Elle veut ainsi participer à un futur règlement politique en Syrie en excluant toute autonomisation des Kurdes. Elle s'est ainsi rapprochée de la Russie, même si des

sources de tension existent, marchande de plus en plus son appui à l'OTAN et fait pression sur l'Union européenne à travers la question des réfugiés syriens.

La relation avec la France est passée par des hauts et des bas. Son évolution actuelle pèse non seulement sur notre relation bilatérale, mais plus largement sur la conception d'une architecture de paix régionale, où la Turquie sera forcément amenée à jouer un rôle majeur. Il convient dans ce contexte de raisonner en termes de risques et de moyens pour maintenir un rapport qui nous évite d'être contaminés par le chaos susceptible de gagner la Turquie, et qui aide à y préserver une structure institutionnelle et sociale compatible avec l'UE et, plus largement, la possibilité d'une coopération efficace avec ce pays dans les cadres multilatéraux auxquels il participe.

Le rétablissement des fondamentaux d'une relation saine ne dépend pas uniquement de la France. Notre capacité à peser sur les développements intérieurs turcs dans l'après-putsch manqué de l'été 2006 apparaît en effet très faible. Le régime entretient en effet une logique défensive qui l'amène à interpréter toute interférence comme une déclaration d'hostilité nuisible. Ceci ne doit pas empêcher de réaffirmer avec fermeté la primauté des principes démocratiques et de l'Etat de droit, qui régissent le fonctionnement des Etats européens et doivent s'appliquer par anticipation à tout Etat candidat à l'adhésion ; ces principes perdureront au-delà des péripéties que vit actuellement la Turquie, et resteront valables quelle que soit la séquence politique à venir dans le pays.

La Turquie est pour nous un partenaire important ; mais nous la percevons aussi comme un perturbateur potentiel de grande envergure, notamment lorsqu'il est question de l'accord sur les réfugiés syriens. L'objectif est donc d'engager le régime turc, de le re-socialiser dans un système de contraintes qui permettent de contenir les excès et de minimiser les occasions de retournements. Un dialogue ferme a déjà montré son efficacité dans le passé à cet égard, mais il faut qu'il soit concerté entre partenaires européens et transatlantiques.

La France laisse l'Allemagne négocier, mais aussi s'affronter seule au président Erdogan. Notre pays a pourtant ici des atouts spécifiques à faire valoir. Notre statut de puissance intermédiaire, détenant l'arme nucléaire, siégeant au Conseil de sécurité de l'ONU, notre position de leader au sein de l'Union européenne, la qualité de nos relations bilatérales avec les Etats-Unis, l'ancienneté de nos liens avec le monde arabe, forcent le respect des Turcs si l'on prend la peine de les mettre en avant. Le dialogue doit être établi au plus haut niveau, et renforcé par une expression commune avec l'Allemagne dans tous les cas de figure où cela apparaît possible.

Un certain nombre de pays partenaires de la Turquie, dont le nôtre, doivent déjà traiter des demandes d'asile ou de souhait d'émigration temporaire émanant d'opposants au régime, militaires, universitaires, intellectuels et journalistes, ou de simples citoyens issus des classes moyennes. Il ne convient pas, au prétexte que la Turquie est candidate à l'adhésion, de traiter le phénomène à la légère : préserver l'avenir consiste aussi à préserver la possibilité d'une alternance en Turquie, alternance qui est seule garante de la démocratie réelle. A ce titre, l'opposition turque doit être protégée, lorsque nous en avons les moyens, de la répression systématique actuellement menée par l'équipe au pouvoir. La situation des nombreux francophones de Turquie, souvent associés à l'opposition séculariste, ne peut laisser la France indifférente.

5 - DÉVELOPPER UN PARTENARIAT AVEC LES ACTEURS QUI COMPTENT.

L'initiative russo-turco-iranienne de 2017 sur la Syrie laisse entrevoir une époque nouvelle, où les dossiers régionaux sont repris en main, au moins de façon exploratoire dans un premier temps, par des acteurs non occidentaux et non arabes. Dans cette configuration, la France doit à la fois ne pas ignorer cette tendance, et également y réagir. Un dialogue avec Moscou, Ankara et Téhéran s'impose, à condition de ne pas y sacrifier dans l'état d'esprit d'un retournement d'alliance, mais de l'entretenir sur le mode d'un dialogue exigeant et lucide. A la question « Moscou, Ankara et Téhéran sont-ils des acteurs clefs de la zone ? », la réponse est naturellement oui. A la question « ont-ils le même agenda stratégique que nous ? », la réponse est naturellement non. Vouloir opter pour une seule de ces deux attitudes au mépris de l'autre est un non-sens. Il s'agit de prendre acte de la première, tout en restant conscient de la seconde.

Dès lors se pose l'autre question, celle d'une action concertée avec d'autres acteurs pour rester dans le jeu et répondre à ces développements récents. Ces acteurs « autres » peuvent appartenir à plusieurs catégories : les partenaires européens, au premier plan desquels l'Allemagne et le Royaume-Uni, en dépit du Brexit ; les partenaires atlantiques, principalement les Etats-Unis ; les acteurs arabes ; les autres grands émergents, notamment la Chine, qui s'intéresse de plus en plus à la région, et dans une moindre mesure l'Inde, qui entretient en particulier un échange dense avec les pays du Golfe depuis longtemps.

S'agissant des acteurs européens, il est probablement impossible d'attendre une hypothétique relance de l'action commune européenne pour agir. Une étroite coopération avec Berlin doit être enfin lancée, le maintien des habitudes de travail communes avec Londres, préservées. Sur le premier point, on connaît les obstacles à la coopération franco-allemande : là où Paris privilégie l'action rapide et le processus décisionnel court, Berlin aime bâtir des consensus de long terme. Les deux tendances doivent être rendues compatibles, d'autant qu'elles sont vertueusement complémentaires. Il n'est plus possible d'ignorer l'Allemagne si l'on souhaite réfléchir à une influence européenne retrouvée dans la zone. De la même manière qu'il n'est pas souhaitable d'écarter Londres, qui connaît également parfaitement cette région, où elle entretient un réseau performant. De même, l'Italie et l'Espagne, puissances méditerranéennes, sont des partenaires qui partagent souvent nos préoccupations. Un agenda d'actions prioritaires pour des actions communes devra être imaginé. Par quoi commencer ? Probablement par des actions d'accompagnement de reconstruction, de réitération de principes (les deux Etats pour Israël Palestine par exemple), de schémas de dialogues ou de formats diplomatiques pour les crises en cours (Syrie), de sécurité enfin (lutte contre Daech). En revanche, vouloir relancer la coopération européenne sur le terrain de l'action militaire pourrait s'avérer difficile.

La question du partenariat à entretenir avec les Etats-Unis sur cette région a toujours été difficile, elle l'est plus encore aujourd'hui avec l'arrivée de l'imprévisible Donald Trump à la Maison Blanche. L'interrogation est forte désormais, de savoir si Paris a intérêt, pour son influence dans la zone, à maintenir un dialogue étroit avec Washington, ou au contraire à se démarquer clairement de la rhétorique provocatrice de son président. Il est sans doute souhaitable, à cet égard, de dire publiquement les choses et les tendances que tout le monde ressent : les Etats-Unis ont des moyens importants pour aider à des solutions dans la région, ces moyens (dont certains sont d'origine privée et appartenant à des acteurs très vertueux) doivent être mieux employés ; la France récuse un certain nombre de propos tenus par le président américain actuel ; des complémentarités existent avec l'Amérique, mais des rivalités et des désaccords également, y compris sur certaines relations bilatérales. Le problème majeur posé par l'extension abusive de l'extraterritorialité des lois

américaines a affecté gravement des entreprises françaises opérant notamment au Moyen-Orient. Ce problème est certes antérieur à l'élection du nouveau président, mais il peut se présenter de façon encore plus brutale maintenant. Cette action doit se faire au niveau de l'Union européenne, qui a des moyens de pression beaucoup plus forts que les Etats membres pris individuellement.

La France doit également appuyer le retour d'initiatives arabes dans la zone. Quelques points de repère existent, comme l'initiative saoudienne de paix de 2002, le rôle de facilitateur de la Jordanie (ou d'acteurs moins en pointe, mais importants comme Oman), l'existence de lieux de dialogues possibles (Liban, Emirats...). Le rôle traditionnel de diplomatie arabes comme l'Egypte, l'Algérie, le Maroc, peut également être rappelé.

Enfin, l'engagement d'autres puissances importantes comme la Chine peut être appelé de ses vœux par Paris, là encore sur des dossiers précis qu'il s'agira de définir. Avec Pékin, les questions de sécurité sont probablement les plus faciles à explorer dans un premier temps, tant les dirigeants chinois sont sensibles à ce dossier qui nous rapproche. Des initiatives diplomatiques communes pour renouer le dialogue avec Moscou et Téhéran sont également envisageables. L'important, en la matière, est de prendre conscience que l'on interagit là avec des acteurs, comme Pékin, sensibles à leurs intérêts les plus hauts, et non à des dimensions symboliques, historiques ou de proximité, qui nous concernent davantage.

Une combinaison de nos actions respectives impose donc que la France elle-même soit en mesure de répondre à des questions très directes : quels sont nos intérêts dans la zone ? Quelles sont nos lignes rouges ? Quel état final recherché aux yeux de Paris ? Qu'attendre concrètement et cyniquement de nos partenaires respectifs ? Il faudra ici savoir retrouver le langage de l'intérêt, et abandonner la rhétorique politiquement correcte d'usage depuis quelque temps, du type « naturellement la France n'a aucun intérêt pour elle-même dans cette région ». Il conviendra également de manifester un grand pragmatisme dans le choix de partenaires et de pratiquer des partenariats à géométrie variable selon les problèmes à traiter et les situations de crise à résoudre.

6- PROMOUVOIR DES INITIATIVES VISANT A STABILISER LA RÉGION.

° Au Moyen-Orient

Une réconciliation entre l'Arabie saoudite et l'Iran

Il est clair que la stabilisation du Moyen-Orient passe notamment par un rapprochement à défaut d'une véritable réconciliation entre l'Iran et l'Arabie saoudite. La France peut jouer un rôle dans ce rapprochement.

Certes les sujets de tensions voire d'affrontements demeurent et plusieurs pays du Moyen-Orient, comme la Syrie et le Yémen, restent des champs de bataille par procuration entre les deux pays. Cependant plusieurs faits récents laissent penser qu'un rapprochement s'amorce. Divers indices sont significatifs : l'accord conclu au sein de l'OPEP qui a permis à l'Iran d'augmenter sa production de pétrole ; le déblocage de la situation au Liban où le général Aoun a pu être élu président avec Saad Hariri comme premier ministre ; la présence à Astana d'une délégation de rebelles étroitement liée à l'Arabie saoudite ; la proposition de Ryad de négocier les conditions du retour des pèlerins iraniens à La Mecque ; la conclusion le 17 mars dernier d'un accord sur l'accueil des pèlerins iraniens à La Mecque. Tous ces petits pas témoignent de l'amorce d'un dialogue entre les deux pays.

En effet les deux pays ont intérêt à conclure la paix ou tout au moins à une suspension des hostilités. Le président Rohani a besoin de mobiliser toutes les ressources financières pour relancer la croissance en Iran. L'Iran souhaite consolider l'accord sur le nucléaire à un moment où l'administration Trump et le Congrès américain ont des velléités de le remettre en cause. Quant à l'Arabie saoudite, elle est sur la défensive en Syrie comme au Yémen. Son engagement dans les deux pays est très coûteux, à un moment où ses ressources financières sont gravement affectées et où elle lance son programme *Vision 2030*. Elle a besoin de se désengager du borbier yéménite. Elle veut maintenir son influence au Liban. Elle est maintenant en guerre contre le terrorisme venant de l'Etat islamique. Elle subit la pression des petits Etats du Golfe, notamment le Koweït et le Sultanat d'Oman qui ne veulent pas se fâcher avec leur puissant voisin du nord. Certes des faucons existent de part et d'autre, mais des intérêts bien compris plaident pour un apaisement.

La France peut contribuer à cet apaisement, en raison de l'excellence de ses relations avec l'Arabie saoudite et de la normalisation de ses relations avec l'Iran. Elle pourrait à cette occasion proposer un pacte de sécurité dans le Golfe.

Une conférence pour la paix et la stabilité au Moyen-Orient

Le chaos qui sévit au Moyen-Orient appelle une réponse internationale réunissant les puissances régionales et les membres permanents du Conseil de sécurité. En effet cette situation affecte la sécurité et les intérêts du monde, bien au-delà de cette zone.

Une enceinte ad hoc pourrait être créée s'inspirant tout à la fois de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et du format de négociation qui a fonctionné efficacement pour régler le problème du nucléaire iranien.

Une conférence regroupant les puissances régionales d'une part, y compris la Turquie et l'Iran, et les membres permanents du Conseil de sécurité + l'Allemagne d'autre part, pourrait se réunir avec un double objectif

- ° Définir les conditions d'un règlement des principaux conflits en cours, notamment en Syrie et au Yémen et assurer le suivi des négociations.

- ° Mettre en place un pacte de sécurité dans le Golfe qui définirait des principes fondamentaux des relations entre Etats, s'inspirant du décalogue de l'OSCE), des mesures pour rétablir la confiance, la création d'un centre de prévention des conflits et les modalités de mise en œuvre, de garanties et de suivi d'un tel pacte.

Contrairement à l'OSCE, cette structure de dialogue resterait informelle. Si la mise en place d'un léger secrétariat permanent et le recrutement temporaire d'observateurs apparaissent indispensables, il conviendrait d'éviter les lourdeurs d'une nouvelle organisation internationale et la mise en place d'une nouvelle bureaucratie internationale.

° En Méditerranée occidentale

Le monde méditerranéen est notre arrière-cour. La France s'est attachée, avec un succès inégal, à promouvoir une politique méditerranéenne de façon bilatérale, mais également à travers l'Europe en recherchant l'appui de ses partenaires, notamment l'Espagne et l'Italie. Elle a été ainsi en 1995 à l'origine du processus de Barcelone en concertation avec l'Espagne. De même le président Sarkozy a proposé une Union pour la Méditerranée, mais sa mise en place a été d'autant plus difficile que cette initiative a été lancée dans un climat de défiance aussi bien à l'égard de la Commission que de l'Espagne

et de l'Allemagne. Le résultat est que cette Union pour la Méditerranée a été mal reçue par nos partenaires européens et qu'elle ne joue qu'un rôle marginal. Il est juste de noter que l'irruption des printemps arabes et le blocage du processus de paix ont affecté son fonctionnement. De même la vocation qui était la sienne de susciter des projets structurants à caractère régional s'est heurtée à l'absence de véritable coopération entre les Etats du Sud. Ainsi son rôle politique est faible. Son action se limite à une labellisation de projets, sur proposition de son secrétariat basé à Barcelone, la recherche de financements relevant de leurs promoteurs. La Commission, qui gère la politique de voisinage avec les pays du sud et bénéficie d'une enveloppe de 15 Mds /€ sur 5 ans, continue à avoir une réaction de défiance à l'égard de cette structure qui a été montée contre son avis.

Une relance de la politique méditerranéenne devrait être possible en combinant deux initiatives :

° Le secrétariat de l'Union pour la Méditerranée, basé à Barcelone, devrait être rapproché des institutions européennes, la Commission contribuant à son financement et exerçant une tutelle sur ses activités.

° Le 5 + 5, qui est une enceinte informelle fonctionnant de façon efficace, pourrait se doter d'un léger secrétariat et pourrait être étendu progressivement à des partenaires de l'Est méditerranéen, notamment la Grèce au nord, l'Egypte et la Jordanie au sud.

Le retour à stabilité dans la région est, à l'évidence, une œuvre de longue haleine, d'autant plus que ce processus peut être perturbé par différents facteurs. L'avenir en effet est plein d'incertitudes de divers ordres.

IV / UN AVENIR INCERTAIN

1 – LES SCÉNARIOS DU POSSIBLE.

L'expérience montre tous les aléas des prédictions faites dans le passé sur l'évolution de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, région structurellement instable. Certaines relectures sont parfois cruelles. Seule l'imprévisibilité est sûre. Cependant la description de scénarios d'évolution peut nourrir le débat et mettre en valeur les enjeux, mais aussi les risques. Cette tentative est faite en ayant pleinement conscience des incertitudes majeures qui caractérisent cette région.

° Un scénario du pire.

Un scénario noir serait celui de la persistance voire l'amplification d'un chaos qui pourrait s'étendre à l'Afrique du Nord et aux pays du Golfe qui affichent encore une certaine stabilité.

La crise qui affecte le « Croissant fertile », de Tyr à Bassora, s'amplifie. La Syrie et le Liban implorent en une multitude de territoires qui passent sous le contrôle des chefs de guerre s'appuyant sur des milices armées. L'éclatement de l'Irak en trois zones –un pays chiite gouverné depuis Bagdad, un Sunnistan qui refuse de reconnaître le pouvoir chiite et un Kurdistan indépendant de fait – est confirmé. Les groupes djihadistes dans la mouvance d'Al Qaïda ou de l'EI, après la prise de Mossoul, de Rakka et d'Idlib essaient au Moyen-Orient et au-delà. Les combattants engagés à leurs côtés reviennent dans leurs pays d'origine, y compris en Europe. Les attaques terroristes prennent une nouvelle dimension. Le PKK étend son influence tant dans l'est de la Turquie que dans le Kurdistan syrien qui affirme son autonomie. L'armée turque affaiblie par les limogeages successifs entre en dissidence et fait basculer le pays dans la guerre civile. En Egypte, le président Sissi est écarté par l'armée, mais son successeur n'arrive pas à s'imposer face à une opinion publique qui rejette le pouvoir militaire. Les Frères musulmans réapparaissent comme force de contestation.

Les pays du Golfe sont touchés par le terrorisme. La majorité chiite au Bahreïn renverse le roi, tandis que l'Arabe saoudite entre dans une situation anarchique provoquée par les dissensions au sein de la famille royale dont une partie veut écarter Mohamed Ben Salman du pouvoir. Le régime islamique en Iran, rejeté par une majorité de la population, connaît des troubles plus graves qu'en 2009. Il est déstabilisé sans qu'un nouveau pouvoir arrive à s'installer : il en résulte des violences qui s'étendent dans tout le pays. Un autre schéma possible serait, à l'inverse, le retour en force des conservateurs et la rupture de l'accord sur le nucléaire et la remise en place des sanctions par l'administration Trump. Cette dégradation de la situation dans le Golfe conduit à une rupture des approvisionnements en hydrocarbures accompagnée d'une forte hausse des prix du pétrole. En Israël, le gouvernement de coalition décide d'annexer la plus grande partie de la Cisjordanie, provoquant une nouvelle Intifada qui s'étend à la Jordanie, le roi Abdallah étant suspecté de connivence avec Israël.

En Afrique du Nord l'anarchie qui sévit en Libye s'étend à la Tunisie, déjà fragilisée par les luttes internes entre les nostalgiques de l'époque Ben Ali et les islamistes d'Ennahda. En Algérie, la disparition de Bouteflika et les dissensions au sein de l'armée déstabilisent le système. Les mouvements islamistes gagnent en influence. Le scénario de la décennie noire se répète. Au Maroc, l'autorité du roi est

contestée par le PJD qui, débordé par sa base, s'affirme de plus en plus comme une alternative à un roi affaibli et sans successeur.

La situation actuelle contient en germe une telle évolution si rien n'est fait pour stabiliser la région. Mais le pire n'est jamais sûr.

° Un scénario de la réforme dans la stabilité.

Dans cette perspective, une action concertée entre les Etats-Unis, l'Europe et la Russie permet d'éradiquer l'EI et les mouvements se réclamant d'Al-Qaïda. Le gouvernement irakien fait cohabiter harmonieusement chiites, sunnites et kurdes. En Syrie, Bachar al-Assad s'efface au profit d'un gouvernement inclusif où les sunnites participent véritablement au pouvoir. Une certaine décentralisation permet aux minorités alaouites, kurdes, druzes d'affirmer leur identité. La reconstruction du pays se fait grâce à la mobilisation de l'aide internationale, notamment en provenance des pays du Golfe. Le Liban est gouverné sans heurts par le collège des trois présidents. Les forces militaires du Hezbollah intègrent l'armée libanaise. Le gouvernement turc reprend ses négociations avec le PKK et donne un statut d'autonomie aux régions à majorité kurde dans le sud – est du pays. En Israël, le camp de la paix revient au pouvoir et accepte d'installer un Etat palestinien viable. En Egypte, le régime militaire s'efface au profit d'un président civil qui s'appuie sur les forces libérales et même sur les Frères musulmans, dont une fraction accepte les conditions mises par l'armée pour être réintégrés.

L'Iran renonce à sa politique agressive et s'engage dans la voie de la réconciliation avec l'Arabie saoudite après la conclusion d'un pacte de sécurité régionale. Les deux pays se partagent implicitement des zones d'influences. La société civile renforcée par l'expansion économique, l'affirmation du nationalisme et la levée réelle des sanctions américaines, impose la mise à l'écart du clergé chiite et le respect de libertés individuelles et politiques, sans faire de révolution institutionnelle pour favoriser un consensus national où le chiisme a toujours eu une place centrale. Les pays du Golfe, notamment l'Arabie saoudite entreprennent une politique de réforme tant dans le domaine politique en installant des monarchies constitutionnelles que dans le domaine économique, en diversifiant leur économie. En Arabie saoudite, le plan *Vision 2030* est un succès.

En Libye le gouvernement d'Union nationale parvient progressivement à affirmer son autorité et intègre les milices dans l'armée régulière. La Tunisie consolide son régime démocratique, grâce notamment à un gouvernement qui fait cohabiter partis laïcs et Ennahda : celui-ci renonce dans son programme à promouvoir la charia. En Algérie, à la mort de Bouteflika, le nouveau président désigné par l'armée entreprend une politique d'ouverture politique et de réformes économiques. Il est appuyé par une nouvelle génération soucieuse de valoriser les atouts dont dispose le pays. Le Maroc s'achemine progressivement vers une monarchie constitutionnelle qui peut s'appuyer sur un gouvernement de coalition qui rassemble les principales forces politiques du pays.

Ces perspectives optimistes pour ne pas écrire, pour certaines d'entre elles, illusoire, sous-estiment la résilience et la capacité de nuisance des groupes djihadistes qui refuseront de désarmer et qui continueront à contester les « régimes impies ». Elles surestiment la volonté réformatrice des régimes en place. Elles négligent les facteurs de divisions et de fragmentation qui continuent de prévaloir dans cette région.

° Un scénario mixte.

Le scénario le plus probable sera un scénario mixte qui fera cohabiter zones de stabilité et zones de turbulences persistantes. En toute hypothèse la période de transition sera longue et connaîtra des

avancées, mais aussi des retours en arrière. La menace terroriste restera forte même si l'EI et les groupes Al-Qaïda sont décimés militairement : leur idéologie persistera et continuera à recevoir un écho tant que le monde musulman n'aura pas achevé sa transition vers la modernité.

Des évolutions positives pourraient se consolider. Il en serait ainsi du Maroc, de la Tunisie, de la Jordanie et des pays du Golfe qui pourraient combiner stabilité et ouverture démocratique. En Irak, un Etat fédéral, tout en restant sous influence de l'Iran, peut retrouver une certaine stabilité après l'éradication de l'Etat islamique. En Iran, malgré le respect de l'accord sur le nucléaire, les luttes de factions internes ne cessent pas, l'hostilité à l'égard d'Israël et des Etats-Unis persiste, mais la reconstruction économique, avec le retour des investisseurs étrangers, fait l'objet d'un consensus national.

En Egypte, l'armée est à la fois un facteur de stabilité, mais son absence de politique d'ouverture et de réforme, si elle devait persister, pourrait la faire basculer dans la violence.

Le retour à la stabilité au Yémen, en Libye et surtout en Syrie sera long et aléatoire. Au Yémen, qui est un pays où les structures tribales restent fortes et manipulées de l'extérieur, il faudra du temps pour que se remette en place une autorité non contestée. En Libye, pays aux structures étatiques et administratives faibles, voire inexistantes, les tensions entre l'ouest et l'est resteront fortes : des interventions étrangères contradictoires ne faciliteront pas le retour à stabilité. Quant à la Syrie, la tâche de reconstruction du pays à la fois politiquement et physiquement, est gigantesque. On peut penser que le retour à l'unité et l'affirmation d'une autorité dans ce pays totalement sinistré sera une affaire de très longue haleine.

D'une façon générale, les ingrédients qui contribuent à expliquer la situation actuelle – le rejet de l'autorité, le développement du djihadisme, la défaillance de la gouvernance sans compter les interférences étrangères – restent en place. La confrontation entre les forces de stabilisation et de déstabilisation risque de se prolonger pour une durée encore indéterminée, donnant dans cette région des situations contrastées qui persisteront.

Tout dépendra de la façon dont les facteurs d'incertitudes seront résolus. Or ceux-ci sont nombreux et leur impact difficile à prévoir.

2- DES FACTEURS D'INCERTITUDES.

Ils sont nombreux et de divers ordres

° Des facteurs politiques

L'évolution de la politique intérieure des pays de la région reste en effet pleine d'incertitudes. Les principaux acteurs du jeu – gouvernements, structures tribales, milices, partis politiques, chefs religieux - parviendront-ils à surmonter leurs antagonismes, leurs rivalités voire leurs haines pour reconstruire des structures étatiques fonctionnant correctement ? Dans la plupart des pays, le concept même d'Etat n'existe pas et lorsqu'il existe, il est utilisé le plus souvent à des fins clientélistes avec une redistribution des prébendes. En outre, tous les ingrédients qui ont contribué à expliquer l'irruption des révolutions arabes sont encore là : une jeunesse éduquée, frustrée, connectée ; l'accaparement du pouvoir par une famille ou une oligarchie ; le rejet de la corruption ; d'une façon plus générale une libération de la parole et le rejet de toute autorité. Il n'est pas exclu que ces mouvements reprennent

dans des pays où ces révolutions ont échoué comme en Egypte ou au Bahreïn, ou qu'ils se développent dans les pays, comme ceux du Golfe ou l'Algérie qui ne les ont pas connues de façon significative.

Le jeu des puissances régionales est également un élément d'incertitude. Il est clair que l'évolution de la situation dépend beaucoup de la possibilité d'un apaisement entre l'Arabie saoudite et l'Iran encore présents par procuration sur de nombreux champs de bataille. Comme on l'a vu, la promotion de leurs intérêts bien compris devrait conduire à un tel apaisement ; mais même dans ce cas, il est clair qu'ils ne renonceront pas à la défense de leurs intérêts stratégiques fondamentaux. L'évolution de la politique turque, pour l'instant focalisée sur une guerre à outrance contre le PKK et son émanation syrienne, est aussi un élément à prendre en considération : la Turquie peut être aussi bien un facteur de stabilisation que d'instabilité.

La politique menée par les puissances extérieures, notamment la Russie, les Etats-Unis et l'Europe est également un facteur important. La politique de la Russie de Poutine est relativement claire et déterminée : il s'agit de préserver voire d'élargir leur influence dans une zone qui historiquement a toujours été une des priorités de sa politique étrangère. Cependant demeure une interrogation : la Russie a-t-elle les moyens de ses ambitions à un moment où elle connaît de graves difficultés financières. Quant à l'Europe, les graves problèmes intérieurs qui la menacent de dislocation conduisent à penser que son influence restera marginale dans la région, même si plusieurs pays comme la Grande Bretagne, la France et l'Allemagne y ont des intérêts importants.

Cependant le principal facteur d'incertitudes vient des Etats-Unis : la question fondamentale est de savoir si les pulsions erratiques du président Trump et l'influence d'un premier cercle radical prévaudront sur les préoccupations de l'establishment – Pentagone, communauté du renseignement, Département d'Etat - et les intérêts fondamentaux des Etats-Unis. Certes, les principes de base sont clairement affichés sous le slogan « *America first* » : un isolationnisme et un repli qui devraient déboucher sur un renoncement des interventions extérieures ; une défense des citoyens américains « agressés » par le terrorisme, l'afflux des immigrants, la montée en puissance de la Chine, un rapprochement avec la Russie. Cependant la traduction par une diplomatie du tweet laisse perplexe et débouche sur des objectifs contradictoires. Sur les dossiers les plus sensibles, on ne voit pas encore se dessiner les grandes orientations, d'autant plus que le département d'Etat a été décimé par les départs non seulement des *political appointees*, mais aussi par la mise à l'écart de nombreux diplomates de carrière. Beaucoup dépendra également de la façon dont les relations avec la Russie évolueront. Les déclarations récentes du secrétaire d'Etat, Rex Tillerson à l'OTAN, qui a dénoncé tout à la fois l'annexion de la Crimée et l'agression russe en Ukraine, montre qu'un véritable rapprochement n'est pas acquis. Une coopération plus étroite au Moyen-Orient est encore hypothétique.

Quelques pistes peuvent cependant être décelées. Pour ce qui est de la question palestinienne, le président américain ne cache pas sa sympathie à l'égard d'Israël et les propos qu'il a tenus lors de la visite de Netanyahu peuvent laisser penser qu'il a donné un feu vert global à la politique de fait accompli menée par le gouvernement israélien. Les « appels à la retenue » ne semblent pas devoir ralentir la construction de nouvelles colonies, voire l'annexion rampante de la Cisjordanie. L'autre priorité, l'éradication du terrorisme, devrait conduire logiquement à une intensification de la lutte contre les mouvements djihadistes en Irak, en Syrie et au Yémen, avec une concertation plus étroite avec l'Irak et la Russie : la nouvelle administration poursuivrait la politique menée déjà par Obama, avec peut-être une plus grande présence des forces américaines au sol. Cette préoccupation explique que, poursuivant l'évolution amorcée par le président Obama, les Etats-Unis n'évoque plus le départ de Bachar al-Assad dont « le sort... à long terme sera décidé par le peuple syrien ». C'est sur le dossier iranien que l'incertitude est la plus grande, d'autant plus que le Congrès est largement en faveur d'une position de fermeté. Le moment de vérité devrait arriver prochainement : en effet les sanctions

américaines n'ont pas été abolies, mais partiellement suspendues : il suffirait que le nouveau président ne prenne pas un *waiver*, pour que les sanctions soient remises en place ou que le Congrès vote de nouvelles sanctions auxquelles il n'opposerait pas de veto. Mais ceci provoquerait une rupture avec l'Iran, avec lequel une coopération de fait s'est établie en Irak dans la lutte contre Daech. Une telle décision conduirait l'Iran à reprendre sa liberté sur son programme nucléaire avec des risques de nouvelles turbulences. Ainsi la politique américaine sera suivie avec attention, notamment par les alliés traditionnels des Etats-Unis au Moyen-Orient que sont l'Egypte, l'Arabie saoudite et Israël.

° Des facteurs économiques

Le retour à la stabilité suppose notamment que la croissance économique reprenne. On rappellera que le facteur économique, la crise de 2008, a certainement contribué au déclenchement des révoltes arabes. Or la conjoncture internationale, malgré une certaine amélioration reste maussade. De plus, les pays qui ont connu ces révoltes, même si elles ont été maîtrisées, ne parviennent pas à sortir d'un cercle vicieux. La persistance des attentats, l'instabilité politique et les troubles sociaux engendrent un climat de méfiance et des comportements de prudence des chefs d'entreprises, des investisseurs étrangers et des touristes. Ces comportements contribuent à nourrir cette instabilité, faute de croissance et d'emplois. Le cas de la Tunisie, de l'Egypte et, dans une moindre mesure du Maroc illustrent cet engrenage pervers. Il est clair que cet attentisme ne cessera que si la sécurité est rétablie et la situation politique stabilisée.

° Des facteurs sécuritaires.

La lutte contre le terrorisme est une œuvre de longue haleine. Certes les territoires contrôlés par les djihadistes, l'Etat islamique et, dans une moindre mesure la mouvance Al-Qaïda, sont en régression. La prise de Mossoul et celle de Rakka probables sinon dans les semaines, tout au moins dans les mois qui viennent ne feront pas disparaître le terrorisme pour autant. Des cellules dormantes resteront sur le terrain ; les combattants étrangers reviendront pour partie dans leur pays d'origine, accroissant ainsi le risque terroriste. Mais surtout l'idéologie djihadiste qui embrase l'ensemble du monde musulman n'est pas près de disparaître et d'interrompre son combat contre l'Occident « impie ». Le message djihadiste reste, malgré les défaites subies, encore influent auprès de jeunes musulmans, qui se sentent exclus et sans avenir. La lutte contre le terrorisme passe par la reconstruction de sociétés civiles déstructurées et sinistrées.

CONCLUSION

Le chaos qui règne au Moyen-Orient et, dans une moindre mesure en Afrique du Nord, est une donnée qui va perdurer. Par-delà ses causes anciennes ou immédiates, il est le reflet d'une crise profonde qui affecte les Etats et les sociétés dans cette région de tout temps sensible. Rien ne sera comme avant. La reconstruction des Etats faillis est sans doute l'œuvre de plusieurs générations : les structures traditionnelles ont éclaté sans que de nouvelles formes de cohésion sociale les aient remplacées. Plusieurs pays sont totalement sinistrés et une large partie de leurs élites se sont exilées sans espoir de retour, notamment en Europe, qui apparaît malgré les barrières mises comme un havre de paix et de stabilité. Les menaces de déstabilisation qui pèsent sur les pays où l'ordre apparemment règne, restent fortes. Ainsi rien ne sera comme avant, avec l'arrivée de nouvelles générations qui ont grandi dans la violence et qui demeurent en révolte contre des pouvoirs arbitraires et corrompus.

Cependant ce profond malaise dépasse largement son épice qui est le Moyen-Orient et affecte à un degré plus ou moins fort l'ensemble du monde musulman, avec un arc de crise qui du Sahel atteint l'extrême Orient. Il reflète un profond malaise, face à une mondialisation et une modernité qui ne sont pas acceptées par une grande partie de la population. L'islam lui-même, qui n'a pas véritablement fait sa réforme, est confronté au défi d'une modernité perçue comme menaçant ses bases.

Face à ce monde déstructuré, en mouvement et affecté par la violence que faire ? La France ne peut rester indifférente à cette situation qui la concerne, tout à la fois en raison de sa proximité géographique, de ses liens historiques et de l'importance sur son sol des communautés qui sont originaires de cette région. Ce passage à la modernité et à des Etats de droit ne peut se faire que par des réformes venant de l'intérieur de ces pays et de leurs sociétés. La démocratie comme la croissance économique ne peuvent être imposées du dehors. L'expérience montre que les ingérences ostensibles, voire les interventions militaires, comme celle des Etats-Unis en Irak, ont eu des effets dévastateurs.

Si la marge de manœuvre pour influencer sur cette région est faible, elle existe. La France puissance européenne ayant une politique étrangère à rayonnement mondial et disposant d'atouts réels, peut jouer un rôle d'influence et catalyser le déclencheur des évolutions positives. Elle doit veiller à ce que les raisons d'espérer qui existent, même dans les pays les plus touchés par les violences, soient entretenues et confortées. Elle doit restaurer une image très dégradée et puiser dans le capital de sympathie dont elle dispose en tant que patrie des Lumières, porteuses de valeurs universelles. Encore faut-il qu'elle évite les pulsions de l'ingérence et de l'intervention aventureuse et qu'elle redresse son image, notamment celle d'un pays hostile, voire en guerre contre l'islam. L'instrumentalisation de l'islam de France à des fins partisans ne manquerait pas d'avoir des conséquences sérieuses jusque dans l'ensemble du monde arabo-musulman.

L'Afrique du Nord et Moyen-Orient doivent être ainsi une des priorités majeures de notre politique étrangère qui doit avoir parmi ses objectifs essentiels de contribuer à notre sécurité intérieure.

Annexe 1. La Libye : La recherche d'une solution consensuelle

Plus d'un an après la signature de l'accord politique de Skhirat sous l'égide des Nations unies en décembre 2015, l'anarchie continue de prévaloir en Libye. La dynamique de Skhirat avait permis la nomination et l'installation à Tripoli d'un chef de gouvernement d'accord national, Faez Sarraj. Mais elle s'est enrayée, en raison principalement de l'opposition au processus du maréchal Haftar, homme fort de l'est, engagé à la tête d'éléments de l'Armée nationale libyenne dans une croisade contre l'islamisme soutenue politiquement par l'Égypte et les Emirats Arabes unis.

1/ Sous couvert de « médiation tripartite », une initiative diplomatique égypto-algérienne s'est mise en place ces dernières semaines. Dans un contexte de flottement aux Nations unies, le rejet par les Etats-Unis de la candidature de Salam Fayyad pour le poste de représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la Libye, démontre leur faible intérêt pour le dossier et fragilise durablement le dispositif onusien. Mais il témoigne aussi de l'effritement de la mobilisation occidentale sur le dossier, compte tenu notamment du Brexit qui a infléchi le positionnement britannique en faveur de l'est, du référendum en Italie et des élections en France, en Italie puis en Allemagne. L'attelage égypto-algérien, qui bénéficie d'un appui modeste, mais efficace de Tunis et du parti tunisien Ennahda, dispose d'atouts sérieux pour porter le dossier et parvenir à des résultats concrets.

L'Égypte, qui poursuit en Cyrénaïque des intérêts économiques considérables pour son économie chancelante, s'était engagée dans le dossier libyen depuis des années. Il s'agissait pour Le Caire de sécuriser ses approvisionnements, de promouvoir une gouvernance stable à sa frontière occidentale, mais aussi de réduire les forces islamistes libyennes.

Il a fallu en revanche la prise du croissant pétrolier par le maréchal Haftar pour convaincre Alger de s'engager à son tour dans le dossier libyen. Ardent contempteur de l'intervention de 2011, le régime algérien s'en était tenu jusqu'à présent à une posture inquiète de dénonciation des interventions extérieures. En outre, le dénouement de la bataille de Syrte fin 2016 réactive le risque d'une dissémination des combattants sur l'ensemble du territoire libyen et, au-delà, vers la Tunisie et l'Algérie notamment.

La Tunisie, pour sa part, est un acteur secondaire, attaché à préserver ses intérêts propres à sa frontière, désireux de jouer un rôle de facilitation entre les deux « grands », et disposant d'un atout supplémentaire avec l'apport d'Ennahda et de son président Rached Ghannouchi, médiateur de confiance à la fois pour Alger et pour les forces islamistes et révolutionnaires de l'ouest.

2/ Trait décisif du rapport de force actuel sur le terrain libyen, l'aventurisme d'Haftar vers l'ouest et le sud emporte à cet égard des risques intolérables pour l'Algérie et la Tunisie. Pour ces pays, le maréchal Haftar, quoiqu'incapable de prévaloir à l'ouest et menacé dans son fief de l'est par la montée préoccupante des salafistes dont il est de plus en plus dépendant, est à même de bousculer les forces établies à Misrata, Zintan ou Tripoli, avec pour conséquence un risque accru de débordement vers l'Algérie d'éléments combattants considérés comme plus ou moins hostiles. Il pourrait s'agir des milices islamistes de l'ouest auxquelles il dispute la suprématie sur Tripoli, mais aussi de combattants djihadistes auxquelles les forces de Misrata et Tripoli opposaient, ainsi que la bataille de Syrte l'a montré, un rempart efficace pour Alger et Tunis.

3 / Les trois acteurs impliqués partagent une légitimité incontestable à s'engager auprès des Libyens, car leur propre sécurité est en jeu. Cette légitimité constitue un atout précieux à l'égard des Libyens,

mais aussi des partenaires internationaux : en dépit de l'image donnée par la visite d'Haftar sur le porte-avion russe, la Russie développe en Libye un jeu habile et respectueux de l'initiative « tripartite » en cours. Par ailleurs, Algériens et Egyptiens s'entendent chacun pour considérer la nécessité de transiger sur les priorités des autres. Développant un tropisme régional, l'Est pour les Egyptiens, l'Ouest, et le sud, pour les Algériens, ces partenaires comprennent néanmoins l'importance de préserver l'unité du pays.

4 / Cependant, les deux partenaires égyptien et algérien ont en commun une vision du monde restauratrice, sinon éradicatrice, qui suggère que la tentation sera forte chez eux de favoriser une formule autoritaire s'appuyant sur l'ancien régime. Or une telle formule serait un pari très risqué – et probablement voué à l'échec - compte tenu de l'attachement que continue de susciter la révolution de 2011 auprès d'un certain nombre de forces combattantes, mais aussi auprès de la population, notamment dans les villes.

L'Europe est l'acteur régional pour lequel la crise libyenne représente les enjeux les plus lourds, compte tenu de la pression des flux migratoires et de la menace terroriste en particulier. Une mauvaise solution en Libye aurait autant de conséquences néfastes pour nous que la poursuite de l'anarchie qui prévaut actuellement. L'Europe, au nord, et le Sahel, au sud, seraient les premiers à payer les conséquences migratoires, politiques et sécuritaires de l'imposition par l'Algérie et l'Egypte d'une solution autoritaire, ou même d'un optimum de second rang consistant à faire verrouiller leurs frontières par des hommes forts se partageant des zones d'influence respectives.

5. Nous avons donc certainement raison de soutenir les efforts tripartites en cours, initiative active, légitime et encourageante, mais en usant de nos rapports avec les différents acteurs pour faire valoir l'importance d'une formule consensuelle et démocratique. Les paramètres de cette solution sont fournis par le référentiel de Skhirat, qui a déterminé les aspects fondamentaux du vivre-ensemble en Libye : inclusivité, démocratie, compromis, prise en compte des spécificités régionales, vision nationale et institutionnelle de l'avenir de la Libye.

Parmi les Européens, la France est la mieux placée pour agir, et la plus légitime pour l'ensemble des parties. L'Italie, en froid avec le camp de l'est depuis l'attentat contre son ambassade à Tripoli en décembre dernier, est absorbée par sa période électorale et l'Allemagne le sera en 2018. La Grande-Bretagne n'entraîne plus les Européens et se repositionne en faveur de l'Est et du maréchal Haftar, anticipant un revirement des Etats-Unis. Ces derniers tardent à clarifier leur approche libyenne. Les Egyptiens n'ont obtenu aucun signal clair de la nouvelle administration américaine en réponse à leurs démarches en faveur de Haftar. Le soutien apporté par la Russie à la démarche égypto-algérienne devrait garder Washington à distance du processus.

Les difficultés actuelles de la médiation onusienne – retrait de Martin Kobler, blocage de la nomination de son successeur - offrent le prétexte à un investissement personnel du secrétaire général, F. Guterres, en faveur duquel la France et ses partenaires membres du CSNU devraient plaider auprès de l'intéressé, en faisant valoir la possibilité d'obtenir des résultats en Libye à condition de consentir la pression politique nécessaire.

Une solution globale devrait également prendre en compte le facteur économique : la Libye est un pays riche dont le gouvernement dispose de moyens financiers dérisoires. Le circuit de l'exportation du pétrole devrait être clarifié de façon à alimenter, via la Banque centrale, les caisses du gouvernement plutôt que l'ensemble des milices qui le réclament. La France, avec d'autres partenaires européens, pourrait s'investir encore davantage dans ce dossier.

Annexe 2. La tragédie syrienne.

La solution du dossier syrien, en raison de l'ampleur des pertes en vies humaines, de l'importance du patrimoine urbain et culturel détruit et des conséquences géopolitiques, doit être prioritaire dans nos préoccupations. Il convient de partir d'une appréciation réaliste de la situation avant de proposer des orientations permettant à la France de revenir dans le jeu.

1- L'échec de l'opposition

Après une période de rapprochement initié par le président Sarkozy avec la Syrie de Bachar al-Assad, dont le point d'orgue a été sa présence à Paris le 14 juillet 2008, la relation se dégrade dès le début des troubles qui, en mars 2011 à partir de Deraa, s'étendent à l'ensemble de la Syrie et progressivement basculent dans la violence. La France apporte son soutien à l'opposition et prend acte des revendications populaires. Forte d'une expertise réelle sur ce pays, elle parvient à diffuser auprès de ses partenaires sa lecture de la crise ainsi qu'une panoplie de réactions, pour l'essentiel : soutien politique à l'opposition, adoption de sanctions contre les acteurs de la violence, activisme à l'ONU.

Cette politique se heurte à différentes contraintes. La première est internationale et se décline en plusieurs temps. Le discours français sur la crise syrienne s'oppose à la volonté russe d'empêcher d'abord toute ingérence occidentale en Syrie, ensuite de sauver le régime syrien par tous les moyens. Parallèlement, les pays soutenant l'opposition syrienne s'avèrent peu enclins à engager des actions déterminées. La diplomatie de Barack Obama consiste en des renoncements successifs. Les Américains coupent court aux débats sur l'instauration d'une zone d'exclusion aérienne à la frontière avec la Turquie, sur un soutien militaire réel aux groupes de l'opposition, ou encore sur la saisine de la Cour pénale internationale pour les crimes commis par le régime, notamment à la torture de masse documentée entre autres par le rapport César. Les divergences entre les politiques française d'une part, et américaine et britannique d'autre part, deviennent flagrantes lorsque le régime syrien franchit la ligne rouge fixée par le président Obama en employant des armes chimiques contre des civils. Le président Hollande se dit prêt à « punir » les responsables, mais l'action militaire est finalement abandonnée par ses partenaires occidentaux, au profit d'un accord de désarmement sur les armes chimiques. Face au développement des groupes djihadistes, notamment ceux relevant de l'Etat islamique, la priorité américaine devient celle de l'action militaire contre le terrorisme. Dans ce schéma, la plupart des acteurs locaux pouvant participer tant à la lutte contre la dictature qu'à celle contre les groupes djihadistes, sont orphelins de tout soutien. La dérobade américaine est interprétée par les Russes comme un feu vert pour intervenir plus activement. L'affaiblissement du régime conduit Moscou à apporter un soutien aérien massif à partir de septembre 2015, tandis que l'Iran dépêche des troupes au sol, des milices chiites, comme le Hezbollah.

La deuxième contrainte est interne. La diplomatie française a certes été freinée par des moyens limités, mais également émaillée de contradictions. Cela s'est d'abord traduit dans son soutien à une alternative politique en Syrie. Tant les présidents Sarkozy que Hollande ont été en pointe dans la promotion de l'opposition syrienne, ainsi que dans la constitution des « Amis de la Syrie », regroupant les États favorables à une transition politique. Dans le même temps pourtant, la France et ses alliés faisaient peser sur l'opposition des exigences qui devaient finir par l'affaiblir. Le nécessaire fonctionnement démocratique, impliquant le turn-over rapide de ses leaders, entrait en contradiction avec le désir de voir émerger un chef unique et rassurant ; l'obligation imposée à l'opposition d'être

représentative de toutes les communautés et de tous les courants, motivant l'élargissement du Conseil national syrien à une Coalition nationale, condamnait la formulation d'un programme politique clair ; le soutien symbolique des « Amis de la Syrie » ne comprenait pas la reconnaissance d'un gouvernement en exil. Plus largement, la diplomatie française assume un discours d'intervention qu'elle n'est pourtant pas prête à mettre véritablement en œuvre. Ces contradictions traduisent des divergences au sein de la classe politique, mais également entre les diplomates et les militaires.

Parallèlement, un discours et une posture de condamnation du régime syrien sont maintenus, présumant un peu tôt de sa chute prochaine. La diplomatie française n'a pas anticipé l'investissement massif des alliés du régime sur le terrain et sur le plan diplomatique, ni – et c'est sans doute le défaut d'analyse le plus important – le fait que les États-Unis ne comptaient pas s'engager fermement en faveur de l'opposition. Elle ne s'est pas totalement donnée les moyens de peser sur le terrain ni sur ses alliés. Elle se retrouve par conséquent isolée puis exclue des négociations. Les premiers attentats en 2015 lui imposent par ailleurs de revoir l'ordre de priorité de ses combats : le « ni-Assad ni-Daech » est remplacé par la primauté à la lutte contre le terrorisme. Finalement, la crédibilité de la politique française se retrouve affaiblie par un engagement auprès de l'opposition considérée comme trop importante, sans que celui-ci n'ait réussi à infléchir les rapports de force sur le terrain.

2- Une nouvelle donne

Après la chute d'Alep et le repli d'une grande partie des groupes d'opposition, notamment les groupes djihadistes sur Idlib, on assiste à une nouvelle donne que la Russie veut mettre à profit pour relancer les négociations. Certes la conférence d'Astana comme la reprise du processus de Genève n'ont pas permis de progresser de façon significative. Tout au moins un processus a été lancé, dans lequel la France doit repenser son rôle. Après le succès militaire, la Russie travaille à la mise en route d'un processus politique dont les paramètres se sont négociés à Astana, avec les Iraniens et les Turcs, et qui a été repris à Genève, à travers une médiation onusienne qui accomplit ainsi son mandat de traduire en processus de paix le verdict du terrain. Il s'agit pour Moscou de profiter de l'affaiblissement du régime pour imposer ensuite une solution qui lui convienne et de sanctuariser les multiples gains que le rapport de forces actuel lui assure notamment une présence stratégique assurée en Méditerranée, et une image de garante de la stabilité des régimes et de lutte contre le terrorisme et lui permette de réussir son retrait militaire pour conjurer le risque bien réel d'un enlisement dans un pays en proie à la destruction et à l'économie de guerre.

L'arrière-plan diplomatique est propice à la réussite de cette entreprise. Les orientations américaines demeurent incertaines, mais ne devraient pas contrarier, au moins à court terme, les choix russes. L'influence de l'Iran dans la région connaît une expansion sans précédent, en Irak, en Syrie et au Liban. Les pays arabes et/ou sunnites qui ont soutenu l'insurrection, comme l'Arabie Saoudite, le Qatar ou la Turquie, y compris parfois radicale, ont jeté l'éponge, rappelés à leurs enjeux internes ou dissuadés par les épisodes successifs de surenchère militaire du Hezbollah, de l'Iran puis de la Russie ces dernières années. Les pays voisins –le Liban, la Jordanie, la Turquie, l'Irak- ont payé un lourd tribut et aspirent à la stabilité. Israël, quoiqu'inquiet des gains territoriaux iraniens et du Hezbollah à ses frontières, semble continuer à considérer que la Russie peut freiner les ambitions de ses ennemis. En Europe, beaucoup d'Etats-membres considèrent que la menace migratoire et le risque terroriste plaident pour une révision de notre attitude de fermeté à l'égard du régime syrien. Partout, la fiction d'une alternative binaire entre Bachar Al Assad et Daech semble dicter, explicitement ou non, le choix en faveur d'une politique d'accommodement avec l'actuel régime syrien.

L'opposition elle-même n'a guère d'alternative. Selon un schéma récurrent ces dernières années, l'engagement de la négociation polarise les rangs de l'insurrection au profit des groupes radicaux. Les

combattants et opposants qui souhaiteront échapper à la répression conduite par le régime, ses alliés et, peut-être, les Etats-Unis, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, devront rechercher à la table des négociations une éventuelle immunité et un contrôle résiduel sur certaines zones limitées du territoire. Leurs alliés, dont la France, devraient les pousser dans ce sens.

3. Un retour dans le jeu diplomatique.

La présence de la France ne va pas de soi. Le précédent de la réunion de Lausanne organisée en octobre dernier par les Etats-Unis et la Russie l'atteste. Cette dernière préfère confier à la Turquie seule le rôle de parrain de l'opposition et, à Astana, a clairement énoncé le rôle qu'elle assignait aux Européens : celui de financiers de la reconstruction de la Syrie. A Bruxelles, le Service européen pour l'action extérieure travaille, sous l'impulsion de F. Mogherini, à une nouvelle stratégie européenne pour la Syrie : certes le « levier économique » peut susciter des réformes institutionnelles qui marginaliseront progressivement Bachar Al Assad et son clan au profit d'une nouvelle élite et de la société civile. Mais ceci suppose qu'un certain nombre de conditions soient réunies, tant on connaît la capacité du régime actuel à détourner, à des fins de conservation, toute ressource destinée à aider la population.

La France peut retrouver une influence et dispose d'un certain nombre d'atouts. Elle continue à animer le « Groupe des affinitaires » qui réunit régulièrement plusieurs pays occidentaux, les Etats-Unis, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Italie de même que certains pays du Moyen-Orient, l'Arabie saoudite, la Turquie, le Qatar et les E.A.U. De même elle reste un acteur clé au niveau de l'Union européenne.

Le retour dans le jeu suppose que la France, tout en rappelant sa position sur le fond, adopte une nouvelle approche. Il conviendrait de confirmer qu'elle renonce au départ de Bachar al-Assad comme préalable à la négociation, sans pour autant développer un dialogue direct avec lui. Cependant, il est clair que la transition passe par un compromis entre le régime et l'opposition. Elle pourrait se concerter sur une position commune avec l'Allemagne. Cette négociation doit se poursuivre sur les bases de la résolution 2254 du Conseil de sécurité, comme ceci a été encore confirmé lors de la réunion de Genève qui s'est conclue début mars 2017 et a prévu quatre « corbeilles » : gouvernance, nouvelle constitution, mécanisme de contrôle des élections, lutte contre le terrorisme. Celle-ci pourrait se faire en deux temps.

Dans un premier temps, qui s'impose dans l'urgence, il s'agit de stabiliser la situation et de conforter le cessez-le-feu, étant entendu que ceci ne fasse pas obstacle à la lutte contre les groupes djihadistes identifiés d'un commun accord, c'est-à-dire ceux qui sont dans la mouvance de l'Etat islamique ou de Fatah al-Cham. Il convient également de cesser le soutien apporté aux Kurdes syriens, dirigés par le PYD, mouvement étroitement lié PKK qui figure sur la liste des mouvements terroristes. Leur action qui vise à créer un Rojava, c'est-à-dire un Kurdistan autonome, voire indépendant, ne peut se réaliser qu'en procédant à un nettoyage ethnique visant les populations arabes ou turkmènes qui a d'ailleurs été amorcé dans le territoire qu'ils contrôlent. Cette stabilisation suppose qu'un organe de surveillance du respect du cessez-le-feu soit mis en place, à l'image de celui établi avec succès au Liban en 1996. Présidé par l'Envoyé spécial des Nations unies, il réunirait des représentants des membres permanents du Conseil de sécurité de même que des représentants du régime syrien et des puissances régionales impliquées en Syrie (Arabie saoudite, Turquie, Qatar, Iran notamment). Ceci suppose aussi que le régime syrien renonce à conquérir de nouveaux territoires par rapport à ceux qu'il contrôle actuellement. Pendant cette première période, une aide humanitaire massive devrait être acheminée à la population en détresse, sur l'ensemble du territoire, y compris dans les zones encerclées par les troupes syriennes.

Dans un deuxième temps, les négociations en vue de trouver une solution politique pourront être entreprises, étant entendu qu'il ne pourra y avoir de véritable paix que si un gouvernement inclusif comportant toutes les forces politiques, y compris l'opposition « modérée », est mis en place. La question syrienne doit être discutée dans un ensemble régional plus vaste, ce qui permettrait à la France de reconquérir une marge de manœuvre. Il faut en outre concevoir une politique réelle à l'adresse de l'Iran et guetter les divergences entre les partenaires du fragile axe russo-iranien. Parallèlement, la France doit amener les États du Golfe à adopter une politique de responsabilité et à délaisser le soutien aux groupes les plus radicaux. Des discussions préalables sur la reconstruction du pays pourraient être menées en parallèle. Compte tenu de l'ampleur des sommes en cause – une première évaluation fait état de 300 Mds/ \$ -, la charge financière devra être équitablement répartie entre les institutions financières internationales et les pays qui ont été impliqués dans le conflit, notamment les pays du Golfe. Mais elles ne sauraient être mises en application que lorsqu'un nouveau gouvernement sera définitivement agréé par toutes les parties. Cet accord devrait également prévoir le désarmement et le retrait progressifs des milices étrangères et, s'agissant des milices syriennes, leur intégration dans l'armée régulière. Une nouvelle constitution devrait prévoir une certaine décentralisation des compétences qui permette aux minorités de préserver leur identité. Il est évident que cette solution politique passe par le départ à terme de Bachar al-Assad.

Ces négociations demanderont du temps, et les Syriens réfugiés à l'étranger ne reviendront que progressivement et beaucoup resteront dans leur pays d'accueil. Le soutien à l'opposition syrienne ne doit pas disparaître pour autant : l'accueil en France des cadres des groupes auxquels la France a apporté son soutien est justifié. Ces négociations pourraient s'inscrire dans le cadre plus vaste du projet de système de sécurité proposé (voir les propositions figurant dans la partie IV/6.)

Enfin, la France a les moyens de développer une politique de plus long terme à destination de la société civile syrienne. Depuis 2011, elle a été en pointe dans l'établissement de liens avec les Comités locaux de coordination. Il s'agit là d'une ressource importante. La France doit mettre l'accent sur l'identification de nouvelles forces émergentes, ainsi que sur le soutien à une nouvelle génération, animée par les mêmes valeurs que les acteurs de la révolution de 2011. Ce lien avec les acteurs locaux est le rempart contre une politique fondée sur le « mythe des États forts », qui a montré toutes ses limites. Concrètement, la France pourrait conduire l'Union européenne, qui a des compétences non égalables dans ce domaine, à échapper au schéma de son action en Palestine, consistant à reconstruire en vain, sans parvenir se constituer aucun levier. La reconstruction, si elle ne devait être globalement mise en œuvre qu'une fois la transition acquise, pourrait commencer ponctuellement en plaçant ces institutions locales au centre.

Annexe 3. La question palestinienne dans l'impasse.

1- Des négociations dans l'impasse

La Conférence sur la *Paix au Moyen-Orient* qui s'est tenue à Paris le 15 janvier 2017, aura constitué une heureuse initiative française ponctuant plusieurs années de déclarations et de prises de position sans lendemain. Elle aura permis de mettre en valeur combien la politique française à l'égard du conflit entre Israël et les Palestiniens oscille entre indispensables rappels de l'importance de la légalité internationale, dédaignée la plupart du temps par Israël, soutien à une solution négociée pour mettre fin à un conflit ancien, mais aussi entre incongruités et contradictions.

Que la diplomatie française rappelle que la solution des deux Etats est une nécessité absolue est frappé au coin du bon sens. Il y a urgence à défendre ce principe communément admis. La vision des « deux Etats vivant en paix et en sécurité » est la seule qui garantisse une paix juste et durable. Ce qui a été un dogme pour la diplomatie française, européenne, américaine et internationale, doit être d'autant plus préservé que les propos du nouveau président américain laissent mal augurer de l'avenir. Recevant le premier ministre israélien, Donald Trump a récemment fait valoir qu'il se montrerait souple à l'égard de la solution qui serait trouvée, celle d'un Etat binational comme celle de deux Etats, israélien et palestinien, vivante côte à côte. Il a aussi fait comprendre qu'il ne se sentait pas lié par les solutions du passé, ce qui reviendrait à faire l'impasse sur la légalité internationale telle qu'elle a été définie aux Nations unies, à ne plus défendre la « vision » des deux Etats mise en avant depuis janvier 2001 par ses trois prédécesseurs et à donner carte blanche à Israël.

Depuis des années, la France rappelle qu'elle entend préserver une position d'équilibre à l'égard de deux peuples soucieux de fixer leurs frontières, de vivre en paix et en sécurité, mais impliqués dans des dynamiques largement incompatibles. Cette pondération diplomatique peut paraître convenable. Mais elle ne prend pas en compte le déséquilibre du rapport des forces entre Israël et les Palestiniens. On ne peut mettre sur un même pied d'égalité un Etat et un proto-Etat, un occupé et un occupant, un colon et un colonisé, une armée puissante et efficace et des forces de sécurité palestiniennes dont la principale mission tolérée est de préserver la sécurité des Israéliens. De quels moyens diplomatiques dispose l'occupé pour négocier, a fortiori s'il est seul, le départ de celui qui le colonise ?

Appeler à des « négociations directes », comme le recommande la déclaration de la Conférence de Paris du 15 janvier est lourd de conséquences. L'exigence d'Israël de se retrouver seul face aux Palestiniens pour négocier n'est pas sans danger pour la viabilité de la solution recherchée. Le risque est que des négociations directes fassent passer par pertes et profits les avancées diplomatiques acceptées ou discutées par le passé entre les deux parties et endossées par la communauté internationale, notamment la Résolution 2334 du 23 décembre 2016 du Conseil de Sécurité. Les derniers propos du président américain accréditent cette dérive. Tout apparaîtra comme renégociable et rien ne sera acquis tant que l'ensemble des questions ne sera pas réglé selon les vœux de la partie la plus puissante. Au final, un accord serait déséquilibré et n'apporterait pas de solution juste et durable.

Les négociations directes exigées par Israël impliquent aussi qu'aucun soutien extérieur, qu'il soit américain, onusien ou autre, ne sera autorisé à proposer ou à imposer des « paramètres » visant à encadrer les thèmes des négociations du statut final du Territoire palestinien : frontières, Jérusalem, colonies, partage des ressources naturelles, réfugiés, etc. On doit ajouter que le gouvernement d'Israël a au moins posé deux conditions pour accepter de rencontrer les négociateurs palestiniens : que

l'Autorité palestinienne cesse « ses incitations à la violence » et qu'elle reconnaisse Israël comme l'Etat-nation du peuple juif.

La France ne peut qu'adhérer à l'exigence de sécurité posée par Israël, en n'omettant pas de signaler que l'actuel président palestinien a toujours fait de la non-violence le fondement de sa politique.

La France, « République laïque », devrait continuer à s'interdire de militer pour que les Palestiniens reconnaissent la nature juive de l'Etat d'Israël. Si ceux-ci y étaient contraints dans le cadre d'un accord de paix, ils prendraient le risque d'écarter à tout jamais le principe du retour des réfugiés palestiniens de 1948, de réduire les droits des Arabes d'Israël et, surtout, d'adopter comme irréfutable la lecture sioniste de l'histoire d'une région qui s'étend de la Méditerranée au Jourdain, et même au-delà. Ce faisant, serait rejetée l'autre lecture de l'histoire régionale qui fait des Palestiniens des habitants tout aussi légitimes historiquement. Que ceux-ci certifient la nature juive de l'Etat d'Israël les conduirait à n'être que des résidents autorisés à vivre sur une terre qui leur serait devenue étrangère en application d'une concession israélienne, limitée, provisoire et révocable par nature. La problématique d'un Etat pour les Palestiniens ne se poserait plus.

Au cours des deux derniers mandats présidentiels, la France a jugé utile de se rapprocher d'Israël avec l'espoir de contribuer à une solution et de reconquérir de l'influence au Proche-Orient. Le moins qu'on puisse dire est que les investissements politiques consentis n'ont pas produit les effets escomptés. Ne serait-ce qu'en 2016, le premier ministre israélien a critiqué le gouvernement français accusé de soutenir des organisations « niant l'existence d'Israël » et se livrant à des « incitations » à la violence. Tout récemment, il a rejeté le principe même de la *Conférence sur la Paix au Moyen-Orient*, tenue à Paris en janvier 2017, à laquelle il n'a évidemment pas participé.

Faut-il travailler avec nos partenaires européens ? La réponse est évidente. Il faut aller aussi loin que possible pour emporter l'adhésion des autres Etats membres avant de faire cavalier seul. Au cours de son histoire, l'Europe a légitimé bon nombre des contours d'un accord à venir : les droits des Palestiniens dans les années 70, leur autodétermination dans les années 80, le principe d'un Etat indépendant dans les années 90 et Jérusalem-Est comme capitale dans les années 2000. Israéliens, Américains et même les Palestiniens n'ont pas toujours été favorables à ces prises de position à un moment ou à un autre. Elles constituent pourtant aujourd'hui, pour tous, la matière d'une possible solution. Seule la question de Jérusalem-Est comme capitale de la Palestine n'est pas partagée. Il reste que ces positions continuent de façonner la solution des deux Etats. Si les Européens n'ont pas la capacité de convaincre l'une et l'autre des deux parties, du moins ont-ils la capacité d'établir des normes et de construire une légitimité internationale.

Il importe que la France rappelle l'absolue nécessité de respecter et d'appliquer la légalité internationale. Ce rappel est d'autant plus nécessaire que la nouvelle présidence américaine, encore peu orthodoxe, souhaite que les divers organes des Nations unies cessent d'être « obsédés » par Israël. En d'autres termes, Washington fera en sorte qu'Israël soit le moins possible inscrit à l'ordre du jour des Nations unies, notamment au Conseil des droits de l'homme de Genève.

La Question de Palestine est une cause majeure que ni la désespérance qui s'est installée à l'égard du Processus d'Oslo ni la situation dans les pays arabes du Proche-Orient ne peuvent reléguer au second plan. C'est un dossier qui doit se traiter aussi en Israël et à Washington, parallèlement à une approche renouvelée des pays arabes auxquels la France pourrait rappeler la nécessité de développer une conscience régionale et d'apporter un soutien politique constructif à cette question.

L'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis ouvre une large période d'incertitudes, mais probablement aussi d'opportunités. Faire table rase, comme il semble le souhaiter, de la légalité

internationale concernant la relation entre Israël et l'Autorité palestinienne et la question d'un Etat pour les Palestiniens, est une tentation sans lendemain. Mais la politique du président américain pourrait dégager des perspectives qui, sans être nouvelles, pourraient être réexaminées avec plus de liberté.

2- Les options

Quatre options sont envisageables :

Le maintien de la situation actuelle : C'est la situation dans laquelle Israéliens et Palestiniens auraient décidé de ne pas trouver de solution. Israël continuerait à renforcer son contrôle de l'Autorité palestinienne en poursuivant, notamment, la colonisation de son territoire, en gérant le conflit et en considérant, *in fine*, que l'autonomie résiduelle accordée aux Palestiniens vaudrait « Etat ». Dans cette perspective, la France doit continuer à condamner toutes les décisions ou initiatives conduisant à l'expansion des activités de colonisation et rappeler, comme elle le fait, que les accords passés entre l'Union européenne et Israël ne s'appliquent qu'à Israël dans ses frontières de 1967.

L'Etat unique : Les lignes de partage territoriales actuelles seraient effacées par annexion pure et simple du territoire palestinien, à l'exception probablement de Gaza. Israéliens et Palestiniens cohabiteraient dans un Etat qui irait de la Méditerranée au Jourdain par l'annexion du territoire palestinien actuel. Cet Etat ne serait pacifique qu'à la condition que les Palestiniens disposent de droits reconnus et respectés et qu'ils puissent vivre, circuler et travailler en toute liberté. Il est certain que la communauté internationale s'opposerait à toute discrimination, à toute expulsion comme à tout enfermement dans des zones dédiées aux Palestiniens.

L'Etat binational : Comme l'Etat unique, et comme à l'époque du mandat britannique d'avant 1948, l'Etat binational s'étendrait de la Méditerranée au Jourdain. Les Palestiniens y auraient *de facto* la citoyenneté israélienne et tous les droits civiques qui s'y rattachent. Avec beaucoup d'optimisme, on peut considérer que cette option a déjà été expérimentée avec une certaine réussite par Israël dans la mesure où il existe une minorité arabe depuis 1948, représentant 20% de la population, qui vit, malgré des inégalités dans presque tous les domaines, au sein de la population israélienne. Avec réalisme, on ne peut que constater que les Etats multinationaux ont disparu ou connaissent des difficultés graves qu'il s'agisse de l'URSS, de la Bosnie, de la Yougoslavie, du Liban ou de Chypre. On voit mal comment le mouvement sioniste et le mouvement national arabe palestinien s'accommoderaient l'un l'autre de leur lecture nationale respective de l'Histoire. Face à cette option, Israël devrait indiquer comment un Etat binational peut fonctionner, s'il peut être démocratique et s'il est de nature à mettre fin au conflit.

Un Etat israélien, un Etat palestinien : L'option des deux Etats garde toute sa valeur. 55% des Israéliens et 44% des Palestiniens disent y être favorables. Pour que cette solution participe à la fin du conflit, l'Etat palestinien à créer doit pouvoir disposer de quasiment tous les attributs dévolus aux Etats, même s'il était démilitarisé, qu'il récupère les zones territoriales prises par la colonisation et qu'il soit viable politiquement, géographiquement, économiquement et juridiquement. C'est à ces conditions que seraient possible coexistence, coopération et, un jour, réconciliation. Si l'option des deux Etats restait la seule à être envisagée, la France devrait, quelle que soit la date de sa mise en œuvre, reconnaître l'Etat de Palestine.

Annexe 4. La Turquie : le temps de réfléchir

1- Un pays en crise

Avec l'AKP, la Turquie s'est imposée en dix ans comme un acteur régional de premier plan : plus forte économiquement, socialement plus ouverte, elle a consolidé son appareil diplomatique et s'est dotée d'une doctrine de politique étrangère permettant, sur le mode du *soft power*, son retour dans l'ancien périmètre ottoman et au-delà. Partenaire majeur des Etats-Unis au Moyen-Orient, pilier de l'OTAN, engagée dans un processus d'adhésion à l'Union européenne, elle s'est rendue indispensable à ses alliés de l'Ouest tout en poursuivant son propre agenda national de puissance.

Son engagement au Moyen-Orient, couplé à un resserrement du régime politique en interne, sont cependant devenus des facteurs de fragilité et affectent notre partenariat. Nous vivons avec la Turquie une crise de confiance qu'il conviendra de surmonter par la clarification de nos objectifs et le bon usage de nos instruments diplomatiques, y compris dans un cadre multilatéral.

La relation entre la Turquie et ses alliés occidentaux subit depuis quelques années des effets de chocs successifs. En 2013, les grandes mobilisations à Istanbul autour du parc Gezi, traitées par la force, ont crispé une première fois les Européens. Les attentats de 2015 à Paris ont ensuite mis en lumière le rôle de plaque tournante jouée par le territoire turc pour les djihadistes étrangers en partance pour la Syrie. La coopération sécuritaire et policière est alors devenue prioritaire, sur fond d'accusations de soutien apporté par la Turquie à l'Etat islamique. La même année, le processus électoral s'est grippé en Turquie et la guerre a repris entre l'Etat turc et le PKK. En 2016, l'échec d'une tentative de coup d'Etat militaire a ouvert la voie à une longue séquence de répression qui vise à éliminer toutes les formes d'opposition au pouvoir personnel du président Recep Tayyip Erdoğan.

La relation franco-turque elle-même a connu des hauts et des bas : houleuse durant le mandat du président Sarkozy, qui s'opposait à son entrée dans l'Union européenne, elle s'est normalisée avec le quinquennat du président Hollande, qui a levé l'opposition de principe à l'adhésion. La France et la Turquie ont alors travaillé ensemble sur le dossier syrien, partageant la même position politique à l'égard du conflit – nécessité du départ de Bachar al-Assad et soutien à l'Armée syrienne libre. Les opérateurs économiques français présents en Turquie entretiennent par ailleurs un courant d'intérêt à l'égard de ce pays qui a connu pendant une décennie la croissance la plus élevée de l'OCDE.

L'autonomisation de la politique étrangère turque est une tendance de fond. La crise syrienne est aujourd'hui au cœur de la crise de confiance entre la Turquie et ses alliés traditionnels. La Turquie veut participer à un futur règlement politique en Syrie, et exclure au passage toute autonomisation des Kurdes. Mise sous tension directe par le conflit – elle partage 900 km de frontière avec la Syrie, elle réorganise depuis 2016 dans l'urgence son système d'alliances en fonction de ses priorités immédiates. Elle s'est ainsi rapprochée de la Russie, marchande de plus en plus son appui à l'OTAN, et fait pression sur l'Union européenne à travers la question des réfugiés syriens. La Turquie a en effet accueilli plus de 3 millions d'entre eux sur son territoire et les Européens ont négocié pour qu'elle les y retienne. Si la Turquie s'éloigne progressivement du giron de l'Ouest, elle a gagné sa place dans le cercle des puissances régionales ; ses relations avec les pays arabes du Golfe se sont intensifiées, le rapport avec l'Iran reste cependant difficile, malgré un fond d'intérêts économiques partagés, et la réconciliation

avec Israël a été scellée en 2016. La Turquie est aussi devenue observatrice dans le Groupe de Shanghai, qui lui ouvre des perspectives de coopération plus à l'Est. Le constat est celui d'un acteur qui s'est fermement réimplanté dans son environnement régional, sans pouvoir y imposer pour autant sa domination.

La dégradation du contexte politique intérieur turc obère aujourd'hui sérieusement la perspective de l'adhésion à l'Union européenne. La tentative de coup d'Etat militaire de juillet 2016, dont la responsabilité a été attribuée par Erdoğan à son ennemi le prédicateur Gülen, exilé aux Etats-Unis, a laissé le pays plus clivé que jamais. Si le traumatisme a rassemblé dans un premier temps la majorité des citoyens de Turquie pour la défense de la démocratie, la phase répressive qui s'est ouverte à l'été a encouragé mécaniquement les violences. Les tensions sociales se renforcent au quotidien entre pro et anti-Gülen, islamistes et sécularistes, Kurdes et Turcs, groupes nationalistes et gauche radicale. Les attentats terroristes très meurtriers, essentiellement attribués au PKK et à Daech, se multiplient depuis deux ans. L'opposition légale, confinée au Parlement, voit ses droits se réduire progressivement, entre levée de l'immunité parlementaire des députés du parti pro-Kurde HDP, procès pour insulte et violences régulières contre les représentants des partis non raliés à la cause du gouvernement. La séparation des pouvoirs n'a pas résisté à la mise au pas de la magistrature. La presse est massivement dominée par le camp pro-gouvernemental et la Turquie est le pays au monde comptant le plus de journalistes emprisonnés. Les opérations des forces armées destinées à déloger le PKK des régions de l'Est ont entraîné la destruction de localités entières et des transferts de population massifs. Des bavures militaires sont régulièrement relevées par les organisations de défense des droits de l'Homme et des centaines de pertes civiles sont attestées. Ainsi, le régime turc actuel ne respecte plus les critères politiques de Copenhague, ce qui suspend *de facto* la possibilité d'une adhésion à l'Union européenne.

2 – Une évolution incertaine.

Les scénarios d'évolution du pays vont du maintien d'une forme de stabilité fragile, avec la résorption progressive des désordres actuels, sous la férule sévère d'un président qui aura acquis les pleins pouvoirs, à un développement d'une forme d'anarchie sous l'influence combinée de la crise kurde et de la montée d'un islamisme extrême qui n'émane plus seulement de l'Etat islamique en Turquie – l'assassinat de l'ambassadeur russe en décembre 2016 à Ankara ayant constitué à cet égard un signal d'alarme.

Ces évolutions pèsent non seulement sur notre relation bilatérale, mais plus largement sur la conception d'une architecture de paix régionale, où la Turquie sera forcément amenée à jouer un rôle central. Il convient dans ce contexte de raisonner en termes de risques et de moyens pour maintenir un rapport qui nous évite d'être contaminés par le chaos qui pourrait gagner la Turquie, et aide à y préserver une structure institutionnelle et sociale compatible avec l'UE et, plus largement, la possibilité d'une coopération efficace avec ce pays dans les cadres multilatéraux auxquels elle participe.

Le rétablissement des fondamentaux d'une relation saine ne dépend pas uniquement de nous. Notre capacité à peser sur les développements intérieurs turcs dans l'après-putsch manqué apparaît en effet très faible. Le régime entretient en effet une logique défensive qui l'amène à interpréter toute interférence comme une déclaration d'hostilité nuisible. Ceci ne doit pas empêcher de réaffirmer avec fermeté la primauté des principes démocratiques et de l'Etat de droit, qui régissent le fonctionnement des Etats européens et doivent s'appliquer par anticipation à tout Etat candidat à l'adhésion ; ces principes perdureront au-delà des péripéties que vit actuellement par la Turquie, et resteront valable quelle que soit la séquence politique à venir dans le pays.

La consolidation du régime Erdoğan devrait accentuer le caractère imprévisible de la relation euro-turque, désormais tout entière soumise aux impulsions d'un leader soucieux d'imposer à tout prix son

autorité dans le pays, mais aussi son aura régionale, en pratiquant de constants retournements d'alliance. Il convient de prendre acte de cette évolution pour anticiper le durcissement prévisible des positions turques une fois le référendum passé, et d'adapter nos positions de négociation.

3– Pour un dialogue de fermeté

La Turquie est pour nous un partenaire important ; mais nous la percevons aussi comme un *spoiler* potentiel de grande envergure, notamment lorsqu'il est question de l'accord sur les réfugiés syriens. L'objectif est donc d'engager le régime turc, de le re-socialiser dans un système de contraintes qui permettent de contenir les excès et de minimiser les occasions de retournements. Ceci demande certes de l'empathie, mais aussi une fermeté méthodologique sans faille. La restauration de la confiance est indispensable, mais celle-ci doit s'entendre sur une base mutuelle. Le président turc qui fustige la tiédeur des réactions européennes lors de la tentative de putsch pratiqué depuis longtemps une extrême dureté rhétorique à l'égard de l'UE, mêlant théories du complot et menaces.

Un dialogue ferme a déjà montré son efficacité dans le passé à cet égard, mais il faut qu'il soit concerté entre partenaires européens et transatlantiques. La France laisse, depuis les manifestations du parc Gezi, l'Allemagne négocier, mais aussi s'affronter seule au président Erdoğan. Notre pays a pourtant ici des atouts spécifiques à faire valoir. Notre statut de puissance intermédiaire, détenant l'arme nucléaire, siégeant au Conseil de sécurité de l'ONU, notre position de leader au sein de l'UE la qualité de nos relations bilatérales avec les Etats-Unis, l'ancienneté de nos liens avec le monde arabe, forcent le respect des Turcs si l'on prend la peine de les mettre en avant. Le dialogue doit être établi en position haute, et renforcé par une expression commune avec l'Allemagne dans tous les cas de figure où cela apparaît possible.

Nous ne devons pas oublier que des points de pression existent en retour. Les Turcs forment la première communauté de migrants en Europe, et la reprise en main de la diaspora par l'AKP s'est accélérée au cours des dernières années. Des heurts entre communautés originaires de Turquie, Kurdes et Turcs, pro et anti-Gülen, ont été régulièrement observés dans plusieurs pays de l'Union européenne, comme l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas, depuis 2016 mois. L'implication de la DITIB, organe qui est l'émanation de la direction turque des Affaires religieuses, dans la gestion de l'Islam de France, doit être surveillée, dans la mesure où cet organe est devenu pour la diplomatie turque un instrument de mobilisation politique.

Un certain nombre de pays partenaires de la Turquie, dont le nôtre, doivent déjà traiter des demandes d'asile ou de souhait d'émigration temporaire émanant d'opposants au régime, militaires, universitaires, intellectuels et journalistes, ou de simples citoyens issus des classes moyennes. Il ne convient pas, au prétexte que la Turquie est candidate à l'adhésion, de traiter le phénomène à la légère : préserver l'avenir consiste aussi à préserver la possibilité d'une alternance en Turquie, alternance qui est seule garante de la démocratie réelle. A ce titre, l'opposition turque doit être protégée lorsque nous en avons les moyens de la tentative d'arasement systématique actuellement menée par l'équipe au pouvoir. La situation des nombreux francophones de Turquie, souvent associés à l'opposition séculariste, ne peut laisser la France indifférente.

